



## **EFTA-DOMSTOLENS DOM**

12. desember 2024\*

*(Dyrehelseforordningen – Forordning (EU) 2016/429 – Artikkel 10 – Artikkel 181 – Artikkel 269 – Nasjonale kompetente myndigheters rett til å forby flytting av oppdrettsfisk mellom akvakulturanlegg)*

I sak E-8/24,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Norges Høyesterett i saken mellom

**Nordsjø Fjordbruk AS**

og

**Staten v/Nærings- og fiskeridepartementet,**

om tolkningen av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/429 av 9. mars 2016 om smittsomme dyresykdommer og om endring og oppheving av visse rettsakter på dyrehelseområdet («dyrehelseforordningen»), avsier

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), og dommerne Bernd Hammermann og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene gitt på vegne av:

---

\* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og basert på oversettelser i saksdokumentene.

- Nordsjø Fjordbruk AS («Nordsjø Fjordbruk»), representert ved advokat Jan Magne Langseth,
- Den norske stat, representert ved Helge Røstum, som partsrepresentant,
- Islands regjering, representert ved Hendrik Daði Jónsson og Hjalti Jón Guðmundsson, som partsrepresentanter, og advokat Jóhannes Karl Sveinsson,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Kyrre Isaksen, Sigrún Ingibjörg Gísladóttir og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Flor Castilla Contreras, Bruno Rechená og Miriam Zerwes, som partsrepresentanter.

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra Nordsjø Fjordbruk, representert ved Jan Magne Langseth; den norske stat, representert ved Marte Brathovde, som partsrepresentant; Islands regjering, representert ved Jóhannes Karl Sveinsson; ESA, representert ved Kyrre Isaksen; og Kommisjonen, representert ved Miriam Zerwes, i rettsmøtet 18. september 2024,

slik

## DOM

### I RETTSLIG BAKGRUNN

#### EØS-rett

- 1 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/429 av 9. mars 2016 om smittsomme dyresykdommer og om endring og oppheving av visse rettsakter på dyrehelseområdet («dyrehelseforordningen») (EUT 2016 L 84, s. 1, og EØS-tillegg 2023 nr. 2 s. 21) («forordningen») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 179/2020 av 11. desember 2020 (EUT 2023 L 240, s. 5, og EØS-tillegg 2023 nr. 70, s. 5) og er vist til i del 1.1 nr. 13 i vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav angitt av Norge ble oppfylt 16. april 2021, og beslutningen trådte i kraft 17. april 2021.
- 2 Punkt 4, 8, 14, 15 (i utdrag), 20 (i utdrag), 28, 43, 146, 149, 165 og 174 i fortalen til forordningen lyder:
  - 4) *For å sikre et høyt vernenivå for dyrehelsen og folkehelsen i Unionen og en rasjonell utvikling av landbruks- og akvakultursektorene samt for å øke produktiviteten bør det fastsettes dyrehelseregler på unionsplan. Disse reglene er nødvendige blant annet for å bidra til gjennomføringen av det indre marked*

og unngå spredning av infeksjonssykdommer. Disse reglene bør også så langt som mulig sikre opprettholdelse av nåværende dyrehelsestatus i Unionen og støtte til forbedring av dyrehelsen.

8) *Kommisjonens melding av 19. september 2007 om en ny dyrehelsestrategi for Den europeiske union (2007–2013) der «det er bedre å forebygge enn å helbrede», har som mål å forbedre dyrehelsen ved å legge større vekt på forebyggende tiltak, sykdomsovervåking, sykdomsbekjempelse og forskning for å redusere forekomsten av dyresykdommer og begrense skadevirkningene av utbrudd når de oppstår. Strategien inneholder forslag om å vedta et felles, forenklet dyrehelseregulativ med sikte på tilnærming til internasjonale standarder og en bindende forpliktelse til et høyt vernnivå for dyrehelsen.*

14) *Under særlige omstendigheter der det foreligger en betydelig risiko for dyrehelsen eller folkehelsen, men der det råder vitenskapelig usikkerhet, er det i samsvar med artikkel 5 nr. 7 i SPS-avtalen, som er fortolket for Unionen i kommisjonsmelding av 2. februar 2000 om føre-var-prinsippet, mulig for avtalepartene å vedta midlertidige tiltak på grunnlag av tilgjengelige relevante opplysninger. I slike tilfeller skal det berørte medlemmet innhente nødvendige tilleggsopplysninger for en mer upartisk vurdering av risikoen og deretter revidere tiltaket i samsvar med dette innen rimelig tid.*

15) *Den risikovurderingen som danner grunnlaget for tiltakene i henhold til denne forordningen, bør bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig, objektiv og åpen måte. [...]*

20) *Dyresykdommer overføres ikke bare gjennom direkte kontakt mellom dyr eller mellom dyr og mennesker. De spres også videre gjennom vann- og luftsystemer og vektorer som insekter, eller via sæd, oocytter eller embryoer som benyttes ved inseminering, oocyttdonasjon eller embryooverføring. [...]*

28) *For smittsomme dyresykdommer er en sykdomstilstand normalt forbundet med kliniske eller patologiske symptomer på infeksjonen. I denne forordningen, som har som mål å bekjempe utbredelsen av og utrydde visse smittsomme dyresykdommer, bør likevel definisjonen av sykdom være mer omfattende for også å omfatte andre bærere av sykdomsagensen.*

43) *Biosikkerhet er et av de viktigste forebyggende verktøyene som driftsansvarlige og andre som arbeider med dyr, har til rådighet for å forhindre innføring, utvikling og spredning av smittsomme dyresykdommer til, fra og i en dyrepopulasjon. Betydningen av biosikkerhet er også anerkjent i den konsekvensanalysen som ble gjennomført i forbindelse med at denne forordningen skulle vedtas, og der mulige virkninger ble særlig vurdert. De vedtatte biosikkerhetstiltakene bør være tilstrekkelig fleksible, være egnet for typen produksjon og berørte dyrearter eller -kategorier og ta hensyn til lokale forhold og den tekniske utviklingen. Kommisjonen bør gis gjennomføringsmyndighet til å fastsette de minstekravene som er nødvendige for*

å sikre ensartet anvendelse av biosikkerhetstiltak i medlemsstatene. Driftsansvarlige, medlemsstatene eller Kommisjonen bør likevel fortsatt ha myndighet til å bidra til å forebygge smittsomme sykdommer gjennom høyere standarder for biosikkerhet ved å utarbeide egne retningslinjer for god praksis. Biosikkerhet kan kreve visse forhåndsinvesteringer, men resultatet i form av redusert forekomst av dyresykdommer burde være et positivt stimuleringsstiltak for driftsansvarlige.

146) For å oppfordre medlemsstatene til å forbedre helsestatusen hos sine populasjoner av akvatiske dyr bør det innføres visse tilpasninger og økt fleksibilitet i denne forordningen.

149) Unionens akvakulturproduksjon er svært mangfoldig med hensyn til arter og produksjonssystemer, og dette mangfoldet øker raskt. Dette kan kreve at den enkelte medlemsstaten treffer nasjonale tiltak for andre sykdommer enn dem som betraktes som listeførte sykdommer i henhold til denne forordningen. Slike nasjonale tiltak bør imidlertid være begrunnet, nødvendige og stå i forhold til de målene som skal nås. Videre bør de ikke påvirke forflytninger mellom medlemsstater med mindre de er nødvendige for å forhindre innføring eller bekjempe spredning av sykdom. Nasjonale tiltak som påvirker handelen mellom medlemsstatene, bør godkjennes og gjennomgås med jevne mellomrom på unionsplan.

165) Denne forordningen fastsetter alminnelige og særlige regler for forebygging og bekjempelse av smittsomme dyresykdommer og sikrer en harmonisert tilnærming til dyrehelse i hele Unionen. På visse områder, for eksempel generelle ansvarsområder for dyrehelse, melding, overvåking, registrering og godkjenning eller sporbarhet, bør medlemsstatene ha tillatelse til eller oppfordres til å benytte ytterligere eller strengere nasjonale tiltak. Slike nasjonale tiltak bør bare tillates dersom de ikke bringer dyrehelsemålene fastsatt i denne forordningen i fare, ikke er i strid med reglene i denne forordningen, og ikke er til hinder for forflytning av dyr eller produkter mellom medlemsstatene, med mindre dette er nødvendig for å forhindre innføring av sykdommer eller bekjempe deres spredning.

174) I tråd med den forebyggende tilnærmingen til dyrehelse som denne forordningen legger opp til, bør de særlige tiltakene med hensyn til salmonella som gjaldt levende dyr sendt til Finland og Sverige før 20. april 2016, fortsatt gjelde, og forordning (EF) nr. 2160/2003 bør endres i samsvar med dette.

### 3 Forordningen artikkel 1, med overskriften «Formål og mål», lyder:

1. Denne forordningen fastsetter regler for forebygging og bekjempelse av dyresykdommer som kan overføres til dyr eller mennesker.

Reglene gjelder

- a) prioritering og kategorisering av sykdommer av betydning i Unionen og fastsettelse av ansvarsområder for dyrehelse (del I: artikkel 1–17),*
- b) tidlig påvisning, melding og rapportering av sykdommer, overvåking, utryddelsesprogrammer og sykdomsfri status (del II: artikkel 18–42),*
- c) bevissthet om, beredskap mot og bekjempelse av sykdom (del III: artikkel 43–83),*
- d) registrering og godkjenning av anlegg og transportører, forflytning av og sporbarhet for dyr, avlsmateriale og produkter av animalsk opprinnelse i Unionen (del IV: artikkel 84–228, og del VI: artikkel 244–248 og 252–256),*
- e) innførsel av dyr, avlsmateriale og produkter av animalsk opprinnelse til Unionen og eksport av slike forsendelser fra Unionen (del V: artikkel 229–243, og del VI: artikkel 244–246 og 252–256),*
- f) ikke-kommersiell forflytning av kjæledyr til en medlemsstat fra en annen medlemsstat eller et tredjeland eller et territorium (del VI: artikkel 244–256),*
- g) nødtiltak som skal treffes ved en nødssituasjon som skyldes sykdom (del VII: artikkel 257–262).*

## *2. Reglene nevnt i nr. 1*

### *a) har som mål å sikre*

- i) bedre dyrehelse for å bidra til en bærekraftig landbruks- og akvakulturproduksjon i Unionen,*
- ii) at det indre marked fungerer på en tilfredsstillende måte,*
- iii) en reduksjon av skadevirkningene på dyrehelsen, folkehelsen og miljøet av*
  - visse sykdommer,*
  - tiltakene som treffes for å forebygge og bekjempe sykdommer,*

### *b) tar hensyn til*

- i) forholdet mellom dyrehelsen og*
  - folkehelsen,*
  - miljøet, herunder biologisk mangfold og verdifulle genetiske ressurser, samt virkningene av klimaendring,*
  - næringsmiddel- og fôrtrygghet,*
  - dyrevelferd, herunder at dyr skal forskånes mot all smerte, belastning og lidelse som kan unngås,*
  - antimikrobiell resistens,*
  - matvaresikkerhet,*

ii) økonomiske, samfunnsmessige, kulturelle og miljømessige konsekvenser som følger av anvendelsen av tiltak for forebygging og bekjempelse av sykdom,

iii) relevante internasjonale standarder.

4 Forordningen artikkel 4 nr. 16 og 23, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

16) «sykdom» forekomst av infeksjoner og parasittangrep hos dyr, med eller uten kliniske eller patologiske symptomer, forårsaket av én eller flere sykdomsagenser,

23) «biosikkerhet» summen av driftsmessige og fysiske tiltak som har som formål å begrense risikoen for innføring, utvikling og spredning av sykdommer [...]

5 Forordningen artikkel 9, med overskriften «Regler for forebygging og bekjempelse av sykdom som skal gjelde for ulike kategorier listeførte sykdommer», lyder i utdrag:

1. Reglene for forebygging og bekjempelse av sykdom skal gjelde for listeførte sykdommer som følger:

[...]

d) Når det gjelder listeførte sykdommer som det er nødvendig å innføre tiltak mot for å forhindre spredning i forbindelse med innførsel til Unionen eller forflytning mellom medlemsstatene, skal følgende regler gjelde, alt etter hva som er relevant:

i) Reglene for forflytning innenfor Unionen i avdeling I kapittel 3–6 (artikkel 124–169), del IV avdeling II kapittel 2 og 3 (artikkel 191–225) og del VI kapittel 2 og 3 (artikkel 247–251).

ii) Reglene for innførsel til Unionen og eksport fra Unionen i del V (artikkel 229–243).

De listeførte sykdommene nevnt i bokstav a), b) og c) skal også anses som listeførte sykdommer i henhold til denne bokstaven, i tillegg til de som er nevnt i bokstav e), dersom risikoen som den aktuelle sykdommen utgjør, kan begrenses på en effektiv og forholdsmessig måte gjennom tiltak for forflytning av dyr og produkter.

[...]

6 Forordningen artikkel 10, med overskriften «Ansvarsområder innen dyrehelse og biosikkerhetstiltak», lyder:

1. Driftsansvarlige skal

a) når det gjelder holdte dyr og produkter de har ansvar for, ha ansvar for

- i) helsen til holdte dyr,*
- ii) forsiktig og ansvarlig bruk av legemidler til dyr, med forbehold for veterinærenes rolle og ansvar,*
- iii) å redusere risikoen for at sykdommer spres,*
- iv) godt husdyrhold,*

*b) om det er relevant, treffe slike biosikkerhetstiltak med hensyn til holdte dyr og produkter de har ansvar for, som kreves for*

- i) artene og kategoriene av holdte dyr og produkter,*
- ii) produksjonstypen, og*
- iii) tilknyttede risikoer, idet det tas hensyn til*
  - geografisk beliggenhet og klimaforhold, og*
  - lokale forhold og lokal praksis,*

*c) der det er relevant, treffe biosikkerhetstiltak med hensyn til viltlevende dyr.*

*2. Fagpersoner innen dyrefag skal treffe tiltak for å redusere risikoen for spredning av sykdommer når de i forbindelse med sitt arbeid kommer i kontakt med dyr eller produkter.*

*3. Nr. 1 bokstav a) får også anvendelse på kjæledyrholdere.*

*4. Biosikkerhetstiltakene nevnt i nr. 1 bokstav b) skal gjennomføres etter behov, gjennom*

*a) fysiske vernetiltak, som kan omfatte*

- i) innhegning, inngjerding, tildekking med tak eller nett, alt etter hva som er relevant,*
- ii) rengjøring, desinfisering og bekjempelse av insekter og gnagere,*
- iii) når det gjelder akvatiske dyr, dersom det er relevant*
  - tiltak med hensyn til forsyning og utslipp av vann,*
  - naturlige eller kunstige barrierer mot nærliggende vassdrag som hindrer akvatiske dyr i å komme inn i eller forlate det aktuelle anlegget, herunder tiltak mot oversvømmelse og vanninntrenging fra nærliggende vassdrag,*

*b) driftsmessige tiltak, som kan omfatte*

- i) framgangsmåter for hvordan dyr, produkter, kjøretøyer og personer kommer inn i og ut fra anlegget,*

- ii) framgangsmåter for bruk av utstyr,*
- iii) vilkår for forflytning på grunnlag av tilknyttede risikoer,*
- iv) vilkår for innførsel av dyr eller produkter til anlegget,*
- v) karantene, isolasjon eller atskillelse av nylig ankomne eller syke dyr,*
- vi) et system for sikker destruksjon av døde dyr og andre animalske biprodukter.*

*5. Driftsansvarlige, fagpersoner innen dyrefag og kjeledyrholdere skal samarbeide med vedkommende myndighet og veterinærer om anvendelsen av tiltakene for forebygging og bekjempelse av sykdom som fastsettes i denne forordningen.*

*6. Kommisjonen kan ved hjelp av gjennomføringsrettsakter fastsette de minstekravene som er nødvendige for å sikre ensartet anvendelse av denne artikkelen.*

*Slike gjennomføringsrettsakter skal gjenspeile forholdene nevnt i nr. 1 bokstav b).*

*Slike gjennomføringsrettsakter skal vedtas i samsvar med undersøkelsesprosedyren nevnt i artikkel 266 nr. 2.*

7 Forordningen artikkel 176, med overskriften «Godkjenning av visse akvakulturanlegg, og delegerte rettsakter», lyder i utdrag:

*1. Driftsansvarlige for følgende typer akvakulturanlegg skal søke vedkommende myndighet om godkjenning i samsvar med artikkel 180 nr. 1:*

*a) Akvakulturanlegg der akvakulturdyr holdes med henblikk på å flyttes derfra enten levende eller som produkter av animalsk opprinnelse fra akvakulturdyr.*

*b) Andre akvakulturanlegg som utgjør en vesentlig risiko på grunn av*

*i) artene, kategoriene og antallet akvakulturdyr som holdes der,*

*ii) den aktuelle typen akvakulturanlegg,*

*iii) forflytningene av akvakulturdyr inn og ut av akvakulturanlegget.*

*[...]*

8 Forordningen artikkel 181, med overskriften «Godkjenning og vilkår for godkjenning, og delegerte rettsakter», lyder i utdrag:

*1. Vedkommende myndighet skal bare gi godkjenning til akvakulturanlegg som nevnt i artikkel 176 nr. 1 og artikkel 178 bokstav a), til grupper av akvakulturanlegg som nevnt i artikkel 177, og til næringsmiddelforetak som*



gjennomfører tiltak for å bekjempe sykdom hos akvatiske dyr som nevnt i artikkel 179, i følgende tilfeller:

- a) Anleggene oppfyller følgende krav, der det er relevant, når det gjelder
- i) karantene, isolasjon og andre biosikkerhetstiltak, idet det tas hensyn til kravene i artikkel 10 nr. 1 bokstav b) og eventuelle regler vedtatt i samsvar med artikkel 10 nr. 6,
  - ii) overvåkingskrav i henhold til artikkel 24 og dersom det er relevant for den berørte anleggstypen og den tilknyttede risikoen, artikkel 25,
  - iii) journalføring som fastsatt i artikkel 186–188 og eventuelle regler vedtatt i henhold til artikkel 189 og 190.
- b) Anleggene har lokaler og utstyr som
- i) i tilstrekkelig grad begrenser risikoen for innføring og spredning av sykdommer til et akseptabelt nivå, idet det tas hensyn til den aktuelle anleggstypen,
  - ii) har tilstrekkelig kapasitet for artene, kategoriene og mengden (antall, volum eller vekt) av berørte akvatiske dyr.
- c) Anleggene utgjør ikke en uakseptabel risiko med hensyn til spredning av sykdommer, idet det tas hensyn til de risikoreducerende tiltakene som er innført.
- d) Anleggene har innført et system som gjør at den driftsansvarlige kan godtgjøre overfor vedkommende myndighet at kravene i bokstav a), b) og c) er oppfylt.

[...]

9 Forordningen artikkel 183, med overskriften «Framgangsmåter for vedkommende myndighets godkjenning», lyder:

1. Vedkommende myndighet skal fastsette framgangsmåter som driftsansvarlige skal følge når de skal søke om godkjenning for sine anlegg i samsvar med artikkel 176 nr. 1 og artikkel 178 og 179.
2. Når vedkommende myndighet mottar en søknad om godkjenning fra en driftsansvarlig i samsvar med artikkel 176 nr. 1, artikkel 178 eller 179, skal den foreta et besøk på stedet.
3. Dersom kravene nevnt i artikkel 181 er oppfylt, skal vedkommende myndighet gi godkjenningen.
4. Dersom et anlegg ikke oppfyller alle kravene til godkjenning som nevnt i artikkel 181, kan vedkommende myndighet gi et anlegg en betinget godkjenning

*dersom det på grunnlag av søknaden fra den berørte driftsansvarlige og besøket på stedet i henhold til nr. 2 viser seg at anlegget oppfyller alle de viktigste kravene som gir tilstrekkelige garantier for at anlegget ikke utgjør noen vesentlig risiko.*

*5. Dersom vedkommende myndighet har gitt en betinget godkjenning i samsvar med nr. 4, skal den bare gi full godkjenning dersom det etter et nytt besøk på anlegget avlagt innen tre måneder etter datoen for den betingende godkjenningen, eller det ut fra dokumentasjon som driftsansvarlig legger fram innen tre måneder fra nevnte dato, framgår at anlegget oppfyller alle kravene til godkjenning i henhold til artikkel 181 nr. 1 og reglene vedtatt i samsvar med artikkel 181 nr. 2.*

*Dersom besøket på stedet eller dokumentasjonen nevnt i første ledd viser at det er gjort tydelige framskritt, men at anlegget fortsatt ikke oppfyller alle kravene, kan vedkommende myndighet forlenge den betingende godkjenningen. Betinget godkjenning kan imidlertid ikke gis for en periode som til sammen varer i mer enn seks måneder.*

10 Forordningen artikkel 191, med overskriften «Generelle krav til forflytninger av akvatiske dyr», lyder i utdrag:

*1. Driftsansvarlige skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at forflytningen av holdte akvatiske dyr ikke setter helsestatusen i fare på bestemmelsesstedet, med hensyn til følgende:*

*a) De listeførte sykdommene nevnt i artikkel 9 nr. 1 bokstav d).*

*b) Nye sykdommer.*

*2. Driftsansvarlige skal bare flytte akvatiske dyr inn i et akvakulturanlegg eller med henblikk på konsum, eller sette dem ut i naturen, dersom de berørte dyrene oppfyller følgende vilkår:*

*a) Dyrene, bortsett fra viltlevende akvatiske dyr, kommer fra anlegg som er*

*i) registrert av vedkommende myndighet i samsvar med artikkel 173,*

*ii) godkjent av vedkommende myndighet i samsvar med artikkel 181 og 182, dersom dette kreves i henhold til artikkel 176 nr. 1, artikkel 177 eller 178, eller*

*iii) gitt unntak fra registreringskravet fastsatt i artikkel 173.*

*b) Dyrene er ikke omfattet av*

*i) forflytningsrestriksjoner som gjelder de berørte artene og kategoriene i samsvar med reglene fastsatt i artikkel 55 nr. 1, artikkel 56, artikkel 61 nr. 1, artikkel 62, 64, 65, artikkel 70 nr. 1 bokstav b), artikkel 74 nr. 1, artikkel 79 og 81 og reglene vedtatt i henhold til artikkel 55 nr. 2, artikkel*

63, 67, artikkel 70 nr. 3, artikkel 71 nr. 3, artikkel 74 nr. 4 og artikkel 83 nr. 2, eller

ii) nødtiltakene fastsatt i artikkel 257 og 258 samt reglene vedtatt i henhold til artikkel 259.

[...]

11 Forordningen artikkel 192, med overskriften «Sykdomsforebyggende tiltak i forbindelse med transport», lyder i utdrag:

1. *Driftsansvarlige skal treffe hensiktsmessige og nødvendige sykdomsforebyggende tiltak for å sikre at*

a) *de akvatiske dyrenes helsestatus ikke svekkes under transport,*

b) *transporten av akvatiske dyr ikke medfører mulig spredning av listeførte sykdommer som nevnt i artikkel 9 nr. 1 bokstav d), til mennesker eller dyr underveis og på bestemmelsesstedet,*

c) *utstyr og transportmidler rengjøres og desinfiseres, samt at andre hensiktsmessige biosikkerhetstiltak treffes ut fra de risikoene som er forbundet med transporten,*

d) *eventuelle vannutskiftninger og utslipp av vann under transporten av akvatiske dyr beregnet på akvakultur eller utsetting i naturen, skjer på steder og under forhold som ikke setter helsestatusen i fare med hensyn til de listeførte sykdommene nevnt i artikkel 9 nr. 1 bokstav d), for*

i) *de akvatiske dyrene som transporteres,*

ii) *akvatiske dyr underveis til bestemmelsesstedet,*

iii) *akvatiske dyr på bestemmelsesstedet.*

[...]

12 Forordningen artikkel 226, med overskriften «Nasjonale tiltak som har som formål å begrense virkningene av andre sykdommer enn listeførte sykdommer», lyder:

1. *Dersom en annen sykdom enn en listeført sykdom som nevnt i artikkel 9 nr. 1 bokstav d), utgjør en vesentlig risiko for akvatiske dyrs helse i en medlemsstat, kan den berørte medlemsstaten treffe nasjonale tiltak for å forhindre innføringen eller bekjempe spredningen av sykdommen.*

*Medlemsstatene skal sikre at nevnte nasjonale tiltak ikke går lenger enn det som er hensiktsmessig og nødvendig for å forhindre innføringen eller bekjempe spredningen av den aktuelle sykdommen i den berørte medlemsstaten.*

2. *Medlemsstatene skal på forhånd melde til Kommisjonen om eventuelle planlagte nasjonale tiltak som nevnt i nr. 1, som kan påvirke forflytningen av akvatiske dyr og produkter av animalsk opprinnelse fra akvatiske dyr mellom medlemsstatene.*

3. *Kommisjonen skal godkjenne og ved behov endre de nasjonale tiltakene nevnt i nr. 2 ved hjelp av gjennomføringsrettsakter. Slike gjennomføringsrettsakter skal vedtas i samsvar med undersøkelsesprosedyren nevnt i artikkel 266 nr. 2.*

4. *Godkjenningen nevnt i nr. 3 skal bare gis dersom det er nødvendig å innføre restriksjoner på forflytninger mellom medlemsstater for å forhindre innføringen eller bekjempe spredningen av sykdommen nevnt i nr. 1, idet det tas hensyn til hvordan den aktuelle sykdommen og tiltakene som er truffet, vil påvirke Unionen.*

13 Forordningen artikkel 269, med overskriften «Ytterligere eller strengere tiltak som treffes av medlemsstatene», lyder:

1. *Ut over det som følger av andre bestemmelser i denne forordningen, som gir medlemsstatene mulighet til å vedta nasjonale tiltak, kan medlemsstatene på sitt territorium anvende ytterligere eller strengere tiltak enn dem som er fastsatt i denne forordningen, når det gjelder*

a) *ansvarsområdene innen dyrehelse i henhold til del I kapittel 3 (artikkel 10–17),*

b) *melding innen medlemsstatene i henhold til artikkel 18,*

c) *overvåking i henhold til del II kapittel 2 (artikkel 24–30),*

d) *registrering, godkjenning, journalføring og registre i henhold til avdeling I kapittel 1 (artikkel 84–107) og del IV avdeling II kapittel 1 (artikkel 172–190),*

e) *sporbarhetskravene for holdte landdyr og avlsmateriale i henhold til del IV avdeling I kapittel 2 (artikkel 108–123).*

2. *De nasjonale tiltakene nevnt i nr. 1 skal overholde reglene fastsatt i denne forordningen og skal ikke*

a) *være til hinder for forflytning av dyr og produkter mellom medlemsstatene,*

b) *være i strid med reglene nevnt i nr. 1.*

## **Nasjonal rett**

14 Ifølge anmodningen er forordningen gjennomført i norsk rett ved forskrift 6. april 2022 nr. 631 om dyrehelse (dyrehelseforskriften), mens forordningens tilhørende rettsakter er gjennomført ved flere ulike forskrifter. Forskriftene er gitt med hjemmel i lov 19.

desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) og lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven).

- 15 Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 40 første og sjette ledd lyder:

*Det skal til enhver tid foreligge en driftsplan for akvakulturanlegg i sjøvann. Ved samdrift skal det foreligge en felles driftsplan.*

[...]

*Fiskeridirektoratet skal i samråd med Mattilsynet fatte vedtak om godkjenning av den del av planen som gjelder det første året. Mattilsynet kan i vedtak nekte godkjenning dersom hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier det.*

## II FAKTUM OG SAKSGANG

- 16 Nordsjø Fjordbruk er et datterselskap av Alsaker Fjordbruk AS, og driver med matfiskproduksjon av laks i Norge på flere ulike lokaliteter i fylkene Vestland og Rogaland.
- 17 For å kunne drive akvakulturvirksomhet i sjø, må akvakulturanlegget være godkjent. I tillegg skal det til enhver tid foreligge en godkjent driftsplan for anlegget.
- 18 Høsten 2021 søkte Nordsjø Fjordbruk om godkjenning av driftsplan for lokaliteten Nappholmane.
- 19 Mattilsynet traff vedtak 10. november 2021, der søknaden om godkjenning av driftsplan for Nappholmane ble avslått. Nordsjø Fjordbruk påklaget vedtaket 30. november 2021. Mattilsynets klagesaksenhet stadfestet avslaget i vedtak 29. april 2022.
- 20 Avslaget ble begrunnet i at risikoen for sykdomsspredning ved den planlagte flyttingen av fisk ble ansett å være for høy, og at driftsplanen innebar en uakseptabel risiko for spredning av sykdom og smitte.
- 21 Videre ble det under henvisning til forarbeidene til matloven uttalt at Mattilsynet må utvise «nødvendig aktsomhet» ved behandling av driftsplansøknader, og at føre-var-betraktninger skal være et bærende prinsipp i vurderingene og avgjørelsene som ligger til grunn for vedtaket. I den konkrete vurderingen ble det vist til at lokaliteten Nappholmane er et åpent sjøanlegg som ikke ligger skjermert mot smitte fra oppdrettsanlegg i nærområdet, og at anlegget ligger omtrent ni kilometer fra to ulike overvåkningssoner for fiskesykdommen infeksiøs lakseanemi. Det ble også vist til at lokaliteten tidligere har fått påvist fiskesykdommen pankreassykdom, og at det derfor forelå en risiko for at fisken ville utsettes for smitte før flytting. Under henvisning til føre-var-prinsippet ble det ikke ansett avgjørende at det ikke var påvist sykdom eller forelå konkret mistanke om sykdom ved lokaliteten, siden fisken fortsatt kunne være

bærer av latente sykdommer. Videre ble det vist til at det var høy risiko for å spre sykdom til andre oppdrettsanlegg under transport av fisken ved bruk av brønnbåt.

- 22 Mattilsynet mente at den samlede risikoen for smittespredning oversteg akseptabel risiko, og at «hensynet til fiskehelse» tilsa at driftsplanen ikke kunne godkjennes.
- 23 Nordsjø Fjordbruk tok ut stevning mot staten ved Nærings- og fiskeridepartementet 19. august 2022 med krav om at Mattilsynets vedtak 29. april 2022 kjennes ugyldig.
- 24 Haugaland og Sunnhordaland tingrett avsa dom 1. mars 2023, der staten ved Nærings- og fiskeridepartementet ble frifunnet. Tingretten kom til at Mattilsynets vedtak ikke var i strid med forordningen og derfor var gyldig. Nordsjø Fjordbruk anket dommen.
- 25 Gulating lagmannsrett avsa dom 31. oktober 2023, der anken ble forkastet. Lagmannsretten kom også til at vedtaket ikke er i strid med forordningen. Både tingretten og lagmannsretten viste særlig til forordningen artikkel 269 nr. 1 bokstav a) og dens henvisning til artikkel 10 som begrunnelse for at vedtaket var i samsvar med forordningen.
- 26 Nordsjø Fjordbruks anke til Høyesterett retter seg mot lagmannsrettens rettsanvendelse med hensyn til reglene i forordningen og dens tilhørende rettsakter. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 4. februar 2024 ble anken tillatt fremmet.
- 27 På denne bakgrunn har Norges Høyesterett besluttet å forelegge EFTA-domstolen følgende spørsmål:

*Skal forordning (EU) 2016/429, særlig artikkel 9, 10, 176, 181, 183–184, 191–192, 226 og 269, fortolkes slik at medlemsstatenes sentrale veterinærmyndigheter er forhindrede fra å forby flytting av oppdrettsfisk fra ett akvakulturanlegg til et annet innenfor landegrensene, eller er forhindrede fra å nekte godkjenning av en driftsplan for et akvakulturanlegg, i en situasjon hvor*

- *det ikke er påvist sykdom eller foreligger konkret mistanke om sykdom hos fisken,*
- *men veterinærmyndigheten etter en konkret vurdering har funnet at hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier et slikt forbud eller slik nektelse?*

- 28 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige bakgrunnen, de faktiske forholdene, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

### III EFTA-DOMSTOLENS SVAR

- 29 Den anmodende domstolen spør i hovedsak om forordningen, og særlig artiklene 9, 10, 176, 181, 183–184, 191–192, 226 og 269, må tolkes slik at de innebærer at EØS-statenes sentrale veterinærmyndigheter er forhindret fra å forby flytting av oppdrettsfisk fra et akvakulturanlegg til et annet innenfor landegrensene eller fra å nekte godkjenning av en driftsplan for et akvakulturanlegg i en situasjon hvor det ikke er påvist sykdom eller foreligger konkret mistanke om sykdom hos fisken, men veterinærmyndigheten etter en konkret vurdering finner at hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier et slikt forbud eller slik nektelse.
- 30 Innledningsvis påpeker EFTA-domstolen at ifølge EØS-avtalen artikkel 17 inneholder vedlegg I til avtalen særlige bestemmelser og ordninger om veterinære og plantesanitære forhold. Det følger av denne artikkelen og EØS-avtalen artikkel 7 at rettsakter som er innlemmet i vedlegg I og gjelder landbruks- og fiskerivarer, er bindende for avtalepartene (jf. dommen 1. februar 2016 i *Ferskar kjötvörur*, E-17/15, avsnitt 44 og 47).
- 31 Rettsaktene som er innlemmet i vedlegg I kapittel I inneholder bestemmelser om veterinære forhold og fastsetter blant annet krav med hensyn til dyresykdommer, dyrevelferd og hygiene for produkter av animalsk opprinnelse. Rettsaktene regulerer vilkårene for at levende dyr og animalske produkter kan markedsføres på det indre marked. Dette bidrar til en felles, høy standard for næringsmiddeltrygghet i EØS og legger til rette for at næringsmidler av animalsk opprinnelse kan omsettes i EØS.
- 32 EFTA-domstolen påpeker at ifølge forordningen artikkel 1 nr. 2 er formålet med regelverket å sikre bedre dyrehelse, at det indre marked fungerer på en tilfredsstillende måte og en reduksjon av skadevirkningene på dyrehelsen, folkehelsen og miljøet av visse sykdommer samt tiltakene som treffes for å forebygge og bekjempe sykdommer. Fortalen punkt 4 presiserer at forordningen tar sikte på å sikre et høyt vernnivå for dyrehelsen og folkehelsen for å unngå spredning av sykdom.
- 33 I tillegg påpeker EFTA-domstolen at det følger av fortalen punkt 8 og 174 at forordningen bygger på en strategi om forebygging og tar sikte på å forbedre dyrehelsen ved å legge større vekt på forebyggende tiltak. Som påpekt av ESA og Kommisjonen, viser punkt 8 eksplisitt til Europakommisjonens melding 19. september 2007 om en ny dyrehelsestrategi for Den europeiske union (2007–2013), der «det er bedre å forebygge enn å helbrede».
- 34 Som påpekt av Kommisjonen, innebærer forordningens bestemmelser, og særlig fortalen punkt 20 og 28 og artikkel 4 nr. 16, at begrepet sykdom må forstås vidt til å omfatte forekomsten av infeksjoner hos dyr, med eller uten kliniske eller patologiske symptomer, og spredning av sykdom, herunder selve risikoen for å spre sykdom ikke bare gjennom kontakt mellom dyr, men også på alle andre måter, som kontakt med partikler, anlegg eller transportmidler.

- 35 EFTA-domstolen påpeker at forordningen, som reflektert i fortalen punkt 8, i det store og hele følger en risikobasert tilnærming og bygger på føre-var-prinsippet. Forebyggende tiltak vedtatt med hjemmel i forordningen kan imidlertid ikke bygge på en rent hypotetisk tilnærming til risiko, men på en vitenskapelig risikovurdering. Dette er en vitenskapelig prosess som så langt det er mulig består i identifisering og beskrivelse av en fare, en vurdering av eksponeringen for faren og en beskrivelse av risikoen (jf. dommen 17. mars 2021, *FMC mot Kommisjonen*, T-719/17, EU:T:2021:143, avsnitt 66 og rettspraksis som det vises til der). Videre følger det klart av fortalen punkt 15 at enhver risikovurdering som danner grunnlag for tiltak i henhold til forordningen, bør bygge på tilgjengelige, vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig, objektiv og åpen måte.
- 36 I denne forbindelse står det i fortalen punkt 14 at under særlige omstendigheter der det foreligger en betydelig risiko for dyrehelsen eller folkehelsen, men der det råder vitenskapelig usikkerhet, gir føre-var-prinsippet kompetente myndigheter mulighet til å vedta midlertidige risikohåndteringstiltak på grunnlag av tilgjengelige opplysninger uten å måtte vente til eksistensen eller omfanget av risikoen blir åpenbar (jf. også dommen 12. september 2011 i *Philip Morris*, E-16/10, avsnitt 82 og 83 og rettspraksis som det vises til der; jf. dommen 29. juli 2024 i *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656, avsnitt 73 og rettspraksis som det vises til der).
- 37 Som påpekt av Kommisjonen og Islands regjering, erstatter forordningen 39 tidligere rettsakter. Forordningen innfører dermed et felles, omfattende og fleksibelt regelverk for politikken på dyrehelseområdet, og dets virkeområde omfatter landdyr og akvatiske dyr og produkter fra slike dyr. Fortalen punkt 43 fastsetter at biosikkerhet er et av de viktigste verktøyene for å forhindre innføring, utvikling og spredning av smittsomme dyresykdommer til, fra og i en dyrepopulasjon, og at de vedtatte biosikkerhetstiltakene bør være tilstrekkelig fleksible, egnet for typen produksjon og berørte dyrearter eller -kategorier og ta hensyn til lokale forhold og den tekniske utviklingen. Biosikkerhet er i artikkel 4 nr. 23 definert som summen av driftsmessige og fysiske tiltak som har som formål å begrense risikoen for innføring, utvikling og spredning av sykdommer til, fra og i en dyrepopulasjon eller et anlegg, en sone, et segment, transportmiddel eller et hvilket som helst annet lokale, en eiendom eller et sted.
- 38 EFTA-domstolen påpeker at det forelagte spørsmålet, sett i sammenheng med hovedsaken, gjelder flytting av oppdrettsfisk. Forordningens regler om akvakultur kommer derfor til anvendelse.
- 39 Når det gjelder akvatiske dyr står det i fortalen punkt 146 at for å oppfordre EØS-statene til å forbedre helsestatusen hos sine populasjoner av akvatiske dyr, bør det innføres visse tilpasninger og økt fleksibilitet. I fortalen punkt 149 står det videre at akvakulturproduksjon er svært mangfoldig med hensyn til arter og produksjonssystemer, noe som også er tilfellet mellom EØS-statene, og at dette kan kreve at den enkelte EØS-stat treffer nasjonale tiltak for andre sykdommer enn dem som spesifikt er omtalt i forordningen. Slike nasjonale tiltak må imidlertid være begrunnet, nødvendige og stå i forhold til de målene som skal nås.



- 40 Som påpekt av Islands regjering, kommer forordningen til anvendelse på akvakultursektoren som et rammeverk som fastsetter saksbehandlingskrav som skal suppleres med nødvendige nasjonale bestemmelser for å oppfylle forordningens mål. Etter forordningen artikkel 176 må det derfor søkes om godkjenning av den kompetente myndighet for «akvakulturanlegg der akvakulturdyr holdes med henblikk på å flyttes derfra enten levende eller som produkter av animalsk opprinnelse fra akvakulturdyr».
- 41 Forordningen artikkel 181 fastsetter vilkårene som må oppfylles for at den kompetente myndigheten skal kunne godkjenne akvakulturanlegg. Etter artikkel 181 nr. 1 bokstav a) må anleggene, der det er relevant, oppfylle kravene når det gjelder karantene, isolasjon og andre biosikkerhetstiltak, idet det tas hensyn til kravene i artikkel 10 nr. 1 bokstav b). Etter denne bestemmelsen er akvakulturanleggenes driftsansvarlige blant annet pålagt å treffe slike biosikkerhetstiltak med hensyn til holdte dyr og produkter de har ansvar for, som kreves for artene og kategoriene av holdte dyr og produkter, produksjonstypen og tilknyttede risikoer, idet det tas hensyn til geografisk beliggenhet og klimaforhold, lokale forhold og lokal praksis. Artikkel 10 nr. 4 bokstav b) presiserer at slike biosikkerhetstiltak skal gjennomføres blant annet gjennom driftsmessige tiltak, som kan omfatte vilkår for forflytning på grunnlag av tilknyttede risikoer. Artikkel 181 nr. 1 bokstav c) fastsetter videre at anleggene ikke må utgjøre «en uakseptabel risiko med hensyn til spredning av sykdommer, idet det tas hensyn til de risikoreduserende tiltakene som er innført».
- 42 EFTA-domstolen påpeker at det ikke er nærmere definert hva disse vilkårene innebærer, og at de derfor bare kan oppfylles på bakgrunn av den kompetente myndighetens risikovurdering i det enkelte tilfelle. I lys av fortalen punkt 15 må denne vurderingen bygge på tilgjengelige, vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig, objektiv og åpen måte.
- 43 Islands regjering har forklart at såkalte «dormant diseases» eller sykdommer der fisken kan være uten symptomer, er utbredt i akvakultursektoren. I motsetning til hva Nordsjø Fjordbruk har anført, er det derfor klart at når det tas hensyn til den iboende vitenskapelige usikkerheten ved transport av fisk som kan eller ikke kan være sykdomsbærere i vurderingen etter artikkel 181, kan godkjenning eller vilkår for godkjenning av akvakulturanlegg ikke være betinget av et bekreftet utbrudd eller en konkret mistanke om sykdom. I stedet må det foretas en vurdering i det enkelte tilfelle, som tar hensyn til alle relevante risikofaktorer, herunder – men ikke begrenset til – geografiske og klimatiske forhold som kan ha stor betydning for risikonivået i den enkelte EØS-stat eller den enkelte geografiske region.
- 44 Når det gjelder hovedsakens faktiske forhold, påpeker EFTA-domstolen videre at det fremgår uttrykkelig av forordningen artikkel 269 nr. 1 bokstav a) og d) at EØS-statene på sitt territorium kan anvende ytterligere eller strengere tiltak enn dem som er fastsatt i forordningen, både når det gjelder godkjenning av akvakulturanlegg etter artikkel 181 og biosikkerhetstiltakene som driftsansvarlige er pålagt etter artikkel 10, hvis overholdelse i seg selv er et vilkår for godkjenning etter artikkel 181. Som angitt i fortalen punkt 146, gjenspeiler dette den økte fleksibiliteten forordningen gir EØS-statene når det gjelder akvatiske dyr.

- 45 EØS-statene har fleksibilitet til å vedta nasjonale tiltak som de anser nødvendige, forutsatt at de etter forordningen artikkel 269 nr. 2 ikke er til hinder for forflytning av dyr og produkter mellom EØS-statene og ikke er i strid med reglene i forordningen som de utfyller. I denne sammenheng bør det påpekes at det ikke er noen holdepunkter for at saken gjelder forflytning mellom EØS-stater. Anmodningen viser kun til forflytning mellom ulike akvakulturanlegg innenfor én og samme EØS-stat, i dette tilfellet med en avstand på rundt 39 kilometer i Norge. Når det gjelder det andre kriteriet om at nasjonale tiltak ikke kan være i strid med reglene i forordningen, påpeker EFTA-domstolen at forordningen spesifikt åpner for at restriksjoner på forflytning kan innføres på nasjonalt nivå i akvakultursektoren på grunn av risikoen for spredning av sykdom ved forflytning mellom slike anlegg.
- 46 Som påpekt av Islands regjering, er det vanlig å vedta begrensninger med hensyn til flytting av fisk mellom akvakulturanlegg som biosikkerhetstiltak for å forhindre utbrudd og overføring av dyresykdommer. Slike biosikkerhetstiltak kan være den eneste effektive måten å håndtere de typer smittsomme sykdommer som er utbredt hos oppdrettsfisk, der mange kan være uten symptomer i lengre perioder og der noen kan utvikle uhelbredelige sykdommer.
- 47 Som det fremkommer tydelig av forordningen artikkel 10 nr. 4 bokstav b) punkt iii), anses forflytning av dyr som en av de største risikofaktorene for spredning av smittsomme dyresykdommer, og det er derfor de driftsansvarliges ansvar å minimere risikoen og treffe biosikkerhetstiltak i forbindelse med forflytning av akvatiske dyr. Videre er formålet med kravet om godkjenning av driftsplanen, som nevnt i anmodningen, at den kompetente myndigheten skal kunne treffe beslutninger om håndteringen av risikoene som oppstår ved gjennomføringen av driftsplanen i et gitt akvakulturanlegg og vurdere egnetheten av biosikkerhetstiltakene som den driftsansvarlige har innført for å forebygge risikoen for spredning av fiskesykdommer. Dette vil blant annet omfatte en vurdering av om en planlagt forflytning av fisk i henhold til driftsplanen vil være forenlig med artikkel 10 nr. 4 bokstav b).
- 48 Som den anmodende domstolen har påpekt, krever akvakulturdriftsforskriften § 40 at en driftsansvarlig for et akvakulturanlegg til enhver tid har en driftsplan og at planen godkjennes av den kompetente myndigheten med jevne mellomrom på grunnlag av bestemte kriterier. Et slikt krav kan betraktes som et ytterligere og strengere tiltak etter forordningen artikkel 269 nr. 1 bokstav a), selv om bestemmelsen skulle gå lenger enn det som er forutsatt i artikkel 181.
- 49 Som anført av Kommisjonen, kan ikke det faktum at godkjenningen av en driftsplan også gjelder forflytning av fisk til eller fra et bestemt anlegg, rokke ved konklusjonen om at et slikt tiltak kan falle inn under forordningen artikkel 269. Tvert imot fremgår det klart av forordningen artikkel 10 at forflytning av dyr er en praksis som kan ha konsekvenser for biosikkerheten, slik at de driftsansvarlige er forpliktet til å minimere risikoen for spredning av sykdom. Videre følger det av artikkel 269 nr. 2 bokstav a) at nasjonale tiltak som treffes på grunnlag av bestemmelsens første ledd, potensielt kan ha en begrensende virkning på forflytning av dyr.

- 50 Oppsummeringsvis tilsier en systematisk tolkning av forordningen artikkel 269 nr. 1 bokstav a) og d), sammenholdt med artiklene 10 og 181, hensyntatt forordningens bredere kontekst og formål, at EØS-statene kan innføre strengere regler for dyrehelse i form av biosikkerhetstiltak for å hindre sykdomsutbrudd, herunder sette vilkår for godkjenning av anlegg, som kan innebære restriksjoner på forflytning. Dermed kan et tiltak som i praksis forbyr flytting av oppdrettsfisk mellom akvakulturanlegg være forenlig med forordningen så lenge den sentrale veterinærmyndigheten etter en konkret, vitenskapelig risikovurdering i samsvar med tolkningen av føre-var-prinsippet overfor, kommer til at hensynet til fiskehelse på den enkelte lokaliteten eller i et område tilsier et slikt tiltak.
- 51 I motsetning til Nordsjø Fjordbruks anførsler, kan forflytning begrenses av hensyn til å forhindre spredning av sykdommer, selv om det ikke foreligger mistanke om eller påvist sykdomsutbrudd. Dette følger av at reglene om forflytning av akvatiske dyr er fastsatt i en annen del av forordningen enn restriksjonene på forflytning som en del av tiltakene for sykdomsbekjempelse. De krever ikke mistanke om sykdom og enda mindre et sykdomsutbrudd, men er basert på vurderingen av den generelle risikoen for spredning av visse sykdommer knyttet til den konkrete forflytningen av akvatiske dyr, særlig med hensyn til helsestatusen på bestemmelsesstedet. Denne konklusjonen bekreftes videre av definisjonen av «sykdom» i forordningen artikkel 4 nr. 16, som omfatter forekomsten av infeksjoner og parasittangrep hos dyr, med eller uten kliniske eller patologiske symptomer.
- 52 Forordningen artiklene 191 og 192, som saksøker viser til, fastsetter generelle krav til forflytning av akvatiske dyr. Disse bestemmelsene angir imidlertid ikke uttømmende vilkårene for når forflytning er tillatt. De fastsetter forpliktelser som de driftsansvarlige er forpliktet til å oppfylle, og gir ikke de driftsansvarlige noen rettigheter med hensyn til forflytning av akvatiske dyr.
- 53 Som Kommisjonen har påpekt, kan et forbud mot forflytning av fisk også følge gjennom anvendelse av andre bestemmelser dersom risikoen forbundet med forflytningen anses å være for høy. Forpliktelsen til å treffe passende biosikkerhetstiltak i forbindelse med forflytning kan også innebære at dyrene ikke flyttes i det hele tatt, for eksempel med hjemmel i forordningen artikkel 10 nr. 4 bokstav b) punkt iii). Det er derfor klart at ytterligere begrensninger med hensyn til forflytning også kan følge av regler anvendt i samsvar med artikkel 269 nr. 1.
- 54 EFTA-domstolen påpeker at de ulike aspektene som den kompetente myndigheten må ta hensyn til når den foretar den konkrete vurderingen av om hensynet til fiskehelse tilsier at godkjenning av driftsplanen nektes, også er relevante i relasjon til vilkårene for forflytning som fastsatt i forordningen artiklene 191 og 192, ettersom disse også krever en vurdering av risikoen ved en bestemt forflytning med tanke på potensielle risikoreduserende tiltak.
- 55 Det faktum at den nasjonale myndigheten ser på fremtidige planlagte forflytninger når den vurderer driftsplanen, innebærer ikke at risikoen som vurderes er rent hypotetisk. Som Kommisjonen har påpekt, må risikovurderingen nødvendigvis være fremtidsrettet,

ettersom begrepet «risiko» knytter seg til sannsynligheten for mulige negative konsekvenser som ikke har oppstått på vurderingstidspunktet, men som kan oppstå i fremtiden. Dette betyr ikke at risikoen er hypotetisk. En hypotetisk tilnærming til risiko er en tilnærming som baserer seg på rene antakelser som ennå ikke er vitenskapelig bevist (jf. dommen 17. mai 2018, *Bayer CropScience m.fl. mot Kommisjonen*, T-429/13 og T-451/13, EU:T:2018:280, avsnitt 116).

- 56 I tillegg nevner EFTA-domstolen at det står i fortalen punkt 165, som gjelder artikkel 269, at nasjonale tiltak bare bør tillates dersom de ikke bringer dyrehelsemålene fastsatt i forordningen i fare. Dermed er det klart at et nasjonalt tiltak som det i hovedsaken, som krever en godkjent driftsplan for å kunne sikre en høy standard for biosikkerhet ved drift av akvakulturanlegg, er i tråd med forordningens ånd og generelle formål.
- 57 På bakgrunn av det ovenstående må svaret til den anmodende domstolen bli at forordningen, og særlig artikkel 269 nr. 1, må tolkes slik at den tillater kompetente myndigheter å vedta et tiltak som det i hovedsaken, nemlig å nekte å godkjenne en driftsplan for et akvakulturanlegg i sjø fordi gjennomføring av driftsplanen vil innebære en uakseptabel risiko for sykdomsspredning. Et slikt tiltak må imidlertid være i samsvar med forordningens krav til risikovurdering og drift, og må derfor bygge på en konkret risikovurdering som er objektiv, uavhengig og gjennomiktig og som ikke er basert på en rent hypotetisk risiko.

#### **IV SAKSOMKOSTNINGER**

- 58 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør ledd i behandlingen av saken som står for Norges Høyesterett, ligger det til denne domstol å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålet forelagt den av Norges Høyesterett, følgende rådgivende uttalelse:

**Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/429 av 9. mars 2016 om smittsomme dyresykdommer og om endring og oppheving av visse rettsakter på dyrehelseområdet («dyrehelseforordningen»), særlig artikkel 269 nr. 1, tillater kompetente myndigheter å vedta et tiltak slik som det i hovedsaken, nemlig å nekte å godkjenne en driftsplan for et akvakulturanlegg i sjø fordi gjennomføring av driftsplanen vil innebære en uakseptabel risiko for sykdomsspredning. Et slikt tiltak må imidlertid være i samsvar med forordningens krav til risikovurdering og drift, og må derfor bygge på en konkret risikovurdering som er objektiv, uavhengig og gjennomsigtig og som ikke er basert på en rent hypotetisk risiko.**

Páll Hreinsson

Bernd Hammermann

Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 12. desember 2024.

Ólafur Jóhannes Einarsson  
Justissekretær

Páll Hreinsson  
President