

## Høyesterett - HR-1992-36-A - Rt-1992-453

Instans	Høyesterett - Dom.
Dato	1992-04-10
Publisert	HR-1992-36-A - Rt-1992-453
Stikkord	(Furunkulose-dommen) Erstatningsrett. Det offentliges erstatningsansvar.
Sammendrag	En rekke lakseoppdrettere fikk medhold i krav mot staten om erstatning for tap de var blitt påført ved at importert laksesmolt hadde sykdommen furunkulose. Landbruksdepartementet hadde gitt tillatelse til importen, jfr. fiskeesykdomsloven av 6. desember 1968 nr. 2, § 5 med forskrifter. Dissens 3-2. - En lakseoppdretter fikk ikke medhold. - I dommen drøftes en rekke spørsmål om bl.a. vilkårene for erstatningsansvar, herunder hvilket forsvarlighetsnivå som kan kreves. - For Høyesterett ble saken delt slik at avgjørelsen av kravets omfang ble utsatt, jfr. tvistemålsloven § 151, annet ledd. Selv om endelig dom ikke var avsagt ble de ankende parter tilkjent saksomkostninger i og med at de hadde fått medhold i hovedspørsmålet. Uttalelser om tvistemålsloven § 172 og § 174.
Saksgang	Høyesterett HR-1992-36-A, Lnr 36/1992, nr 126/1989.
Parter	1. Bjørøya Fiskeoppdrett A/S med flere (i alt 30 parter) (advokat Pål W. Lorentzen) mot Staten v/Landbruksdepartementet (Regjeringsadvokaten ved advokat Tolle Stabell).
Forfatter	Schei, Gjølstad og Justitiarius Smith - mindretall: Holmøy og Dolva.

---

*Dommer Schei:* Saken gjelder krav mot staten om erstatning for tap påført lakseoppdrettere ved at importert laksesmolt hadde sykdommen furunkulose. Landbruksdepartementet hadde gitt tillatelse til importen.

Sakens bakgrunn og utvikling er i korte trekk:

I 1984/1985 var det stort behov for smolt til en raskt voksende norsk oppdrettsnæring. Smoltbehovet kunne bare delvis dekkes ved innenlandsk produksjon, og det var av den grunn ønskelig å importere. Av hensyn til risikoen for sykdomsspredning er det, med hjemmel i fiskeesykdomsloven av 6. desember 1968 nr. 2 § 5, gitt forskrifter med forbud mot import av levende ferskvannsfisk. Landbruksdepartementet kan dispensere fra forbudet.

Det ble i 1984 søkt om tillatelse til import av smolt bl.a. fra en del oppdrettsanlegg i Skottland. Ett av disse anleggene var Landcatch Fishfarm Ltd. (Landcatch). Etter foretatte undersøkelser ga Landbruksdepartementet tillatelse til import fra noen av disse anleggene, men nektet for andre, bl.a. for Landcatch. Sentralt ved avgjørelsene var risikoen for smitte av sykdom fra de enkelte anlegg, spesielt risikoen for smitte av furunkulose.

Etter fornyet vurdering ga Landbruksdepartementet tillatelse til å importere i alt 110000 smolt fra Landcatch. Smolten ble levert til oppdrettsanlegg i Troms. Det er ikke påvist furunkulose i disse anleggene som kan tilbakeføres til importen i 1984.

I 1985 ble det på nytt søkt om importtillatelse, bl.a. til å importere fra Landcatch. Landbruksdepartementet ga tillatelse til en rekke oppdrettere til å importere fra Landcatch, i alt 282000 smolt. 240000 smolt ble levert til 24 oppdrettere. Kort etter lossing av smolten i Norge, ble det konstatert utbrudd av furunkulose i 17 av de anlegg som hadde mottatt smolt fra Landcatch, anlegg beliggende i Nord-Trøndelag og på Hitra. Etter at furunkulose var konstatert, ble all videre import fra Skottland stoppet. Det ble truffet tiltak for å begrense utbredelsen. I november 1985 ble det fattet vedtak om nedslakting ved alle anlegg som hadde importert smolten og ved ytterligere anlegg som hadde hatt utbrudd av sykdommen, uten selv å ha importert smolt fra Landcatch. Slaktingen skulle gjennomføres innen 1. juni 1986. For noen få anlegg ble det gitt

Side 454

delvis dispensasjon fra slaktepåbudet. Sykdommen har senere spredt seg ytterligere og rammet en rekke nye oppdrettsanlegg.

Oppdretterne som i 1985 importerte smolt fra Landcatch, og oppdretterne som i 1985 og 1986, uten å ha importert, fikk påvist sykdommen i sine anlegg, fremmet krav om erstatning mot staten. Det ble gjort gjeldende at staten var erstatningsansvarlig fordi det var utvist uforsvarlig forhold fra veterinærmyndighetenes side da importtillatelsene ble gitt. Subsidiært ble det anført at nedslaktingspåbudet ikke var saklig begrunnet og - ytterligere subsidiært - dersom sykdommen tilsa nedslakting, skulle påbud om dette vært gitt omgående, slik at tapet kunne vært begrenset. Staten bestred ansvar.

Ved tre søksmål av henholdsvis 3. juli 1986 og 27. januar 1987 reiste i alt 35 parter sak mot staten. Ett av søksmålene, med én saksøker, ble reist ved Fosen herredsrett, de øvrige ved Namdal herredsrett. Etter overføring av saken fra Fosen til Namdal, ble samtlige saker forenet til felles behandling og avgjørelse etter tvistemålsloven § 98.

Av de 35 saksøkerne har 24 importert smolt fra Landcatch. Syv har ikke importert smolt derfra, men fått smitte i sine anlegg. De fire siste saksøkerne er for- og slaktebedrifter med tilknytning til oppdrettere som er saksøkere. Når det i det følgende ikke er nødvendig å skille mellom de ulike gruppene av saksøkere, omtales de gjerne under ett som oppdretterne.

Herredsretten tok kravene om erstatning til følge for samtlige saksøkere. Det ble tilkjent erstatninger med til sammen nær kr 111 millioner pluss renter. Herredsretten la til grunn at det var utvist uforsvarlig forhold fra veterinærmyndighetenes side da importtillatelsene ble gitt, idet det skulle vært satt som vilkår for import at fisken ble underkastet såkalt stresstest eller Latent Carrier Test - LCT-test. Slike tester ville etter herredsrettens mening med stor sannsynlighet avslørt at fisken var smittet av furunkulose.

Staten anket herredsrettens dom til lagmannsretten. Det ble fortsatt anført at det ikke var grunnlag for erstatning, subsidiært ble det gjort gjeldende at erstatningen var satt vesentlig for høyt. De private parter motanket for erstatningsutmålingen, idet de hevdet at tapsfastsettelsen på enkelte punkter var for lav. For

lagmannsretten frafalt disse partene anførselen om at et slaktepåbud, om det hadde vært grunnlag for dette, skulle vært utferdiget langt tidligere.

Frostatning lagmannsrett frifant staten. Retten la til grunn at det ikke var uforsvarlig å tillate import fra Landcatch. At sykdommen ikke ble oppdaget før smolten kom til Norge, kunne ikke tilbakeføres til utilstrekkelige vilkår for innførsel. Retten la til grunn at fisken ble smittet av furunkulose ca en uke før transporten til Norge ved at det ble tilsatt infisert sjøvann i de tankene der smolten gikk. Dette kunne ikke vært oppdaget ved stresstest, idet testmaterialet måtte vært utplukket tidligere.

Lagmannsrettens dom av 3. desember 1988 har slik domsslutning:

"1. Staten v/Landbruksdepartementet frifinnes.

2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."

De private parter har påanket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen. Det er for

Side 455

Høyesterett fremlagt et stort nytt dokumentmateriale med hovedvekt på dokumenter fra Skottland. Dette er dokumenter bl.a. vedrørende Landcatch Fishfarm, oppbyggingen av anlegget, produksjonen der, leveransene til Norge og dokumenter fra skotsk administrasjon. Videre er det foretatt omfattende vitneavhør i Skottland bl.a. av sentrale personer på Landcatch, i skotsk fiskeadministrasjon og av personer tilknyttet universitetet i Stirling. Det er omtvistet mellom partene i hvilken grad dette nye materialet har betydning for avgjørelsen i saken.

Det har vært oppnevnt to sakkyndige for Høyesterett, forøvrig de samme to som også gjorde tjeneste som sakkyndige i herredsretten og lagmannsretten. De sakkyndige har vært Jan Raa, som er direktør ved Fiskeriforskning i Tromsø og professor II ved Universitetet i Tromsø og Sverre Roald, som er distriktssjef ved Fiskeridirektoratets kontrollverk i Ålesund. De sakkyndige har avgitt hver sin skriftlige uttalelse til Høyesterett. De har fulgt det vesentlige av forhandlingene i retten og har gitt muntlige tilleggsforklaringer.

Etter begjæring fra partene er det av forberedende dommer under ankeforberedelsen besluttet at pådømmelsen av saken skal deles slik at avgjørelsen av erstatningskravets omfang utsettes, jfr. tvistemålsloven § 151 annet ledd. Nærværende dom gjelder derfor spørsmålet om det foreligger erstatningsplikt for staten. Jeg bemerker at for Høyesterett har de ankende parter frafalt anførselen om at påbudet om nedslakting er erstatningsbetingende. For Høyesterett gjøres det fra de ankende parter bare gjeldende at det er veterinærmyndighetenes handlinger og unnløtelser i forbindelse med importtillatelsene som danner grunnlaget for erstatningskravene.

Kort før ankeforhandlingen trakk fem av de ankende parter ankene og begjærte ankesaken hevet for sitt vedkommende. Hevingskjennelse er avsagt under ankeforhandlingen for disse. Jeg bemerker at ved nummereringen av partene først i dommen, er brukt den opprinnelige nummereringen fra 1-35, men altså slik at fem av numrene ikke er benyttet.

Nærværende sak har for Høyesterett vært prosedert i stor bredde fra begge sider. Det er vist til et betydelig faktisk materiale, og også behandlingen av de rettslige spørsmål har vært omfattende. Jeg finner det hensiktsmessig før jeg gir en oversikt over hovedpunktene i partenes anførsler å redegjøre for en del sentrale faktiske - og i noen grad også rettslige - forhold av betydning i saken. Jeg kommer inn på enkelte forhold som er omtvistet mellom partene. Der det gjelder spørsmål av betydning for avgjørelsen, vil jeg komme tilbake til partenes synspunkter dels under gjengivelsen av anførselene og dels under min egen drøftelse.

#### Lakseoppdrett

Anlegg for lakseoppdrett kan deles i to hovedgrupper, settefisk- og matfiskanlegg. Ved settefiskanlegg foregår produksjonen fra såkalt startforingsklar yngel til yngelen er blitt smolt - eller smoltifisert. Smolt er yngel som er klar til å overføres fra ferskvann til saltvann. De vil da bli satt ut i et matfiskanlegg.

Hvis det aktuelle anlegg også tar hånd om produksjonsprosessen fra befruktning av rogn til startforingsklar yngel, må det ha et klekkeri. Det aktuelle anlegg i nærværende sak, Landcatch Fishfarm, var et integrert anlegg med alle deler av produksjonsprosessen fra stryking av stamfisk

Side 456

til klekking, videre til produksjon av smolt og så matfisk og stamfisk. I saken er det særlig produksjonsprosessen fra startforingsklar yngel til smolt som er av betydning. Dette er en fase som varer i noe over ett år, med begynnelse normalt i mars/april som startforingsklar yngel til denne yngelen er smoltifisert i

mai/juni året etter. Når jeg senere omtaler smolt av en bestemt årgang, er årgangen angitt til det året yngelen er blitt smoltifisert.

### Norsk oppdrettsnæring

Norsk oppdrettsnæring var i 80-årene i sterk vekst. Fra 1980-86 økte produksjonen av laks fra ca 7500 tonn til ca 50000 tonn. Prisene til oppdretterne var gode. Det var i denne perioden som nevnt ikke mulig å dekke behovet for smolt gjennom innenlandsk produksjon. Det ble søkt om og gitt tillatelse til import av betydelige kvanta. I 1984 ble det innført ca 2.2 mill. lakse- og ørretsmolt og i 1985 ca 6.9 mill. Hovedleverandører i disse årene var oppdrettsanlegg i Sverige. Av importen i 1984 og 1985 ble henholdsvis ca 323000 og ca 937000 smolt importert fra Skottland.

### Furunkulose

Norsk oppdrettsnæring har i adskillig grad vært rammet av forskjellige sykdommer på fisken. Frem til 1985 var det ikke furunkulose på fisk i oppdrettsanlegg i Norge. Det hadde vært påvist furunkulose i et anlegg for regnbueørret på 60-tallet, furunkulose hadde vært påvist også på vill-laks i Numedalslågen. Men sykdommen hadde vært begrenset til dette, og man regnet ikke norsk oppdrettsfisk som truet av sykdommen med mindre sykdommen kom hit gjennom import av infisert oppdrettsfisk. Det er opplyst at det foruten Norge bare var Australia og New Zealand hvor sykdommen var ukjent, for Norge med de begrensninger i dette som jeg har nevnt.

Furunkulose er en bakteriesykdom. Den skyldes bakterien *Aeromonas salmonicida*. Smitten har både et klinisk og et latent stadium. I klinisk (aktiv) tilstand får sykdommen lett karakter av epidemi. Syk og død fisk har høy smitteevne. Angrepet fisk dør gjerne i løpet av få dager. Et slikt klinisk utbrudd av sykdommen står ofte i sammenheng med økende vanntemperatur og/eller med at fisken utsettes for ytre påvirkning som ved overføring fra ferskvann til sjøvann, vaksinerings, oksygenmangel, ugunstig vannkvalitet eller fysisk håndtering.

Men laksen kan også være infisert av bakterien uten at det foreligger sykdomstegn - såkalt latent furunkulose. Fisken er ellers frisk, men bærer altså bakterien i seg. Fisken kan være infisert på denne måten gjennom meget lang tid. Også i den latente tilstand kan bakterien overføres til nye individer, selv om smitteevnen da er langt mindre enn hvor sykdommen er i det kliniske stadium.

Bakterien har stor overlevelsessevne. Den kan overleve lenge i vann utenfor fisken, og vannkilder hvor det går infisert fisk må regnes som smitteførende. Bakterien kan også overleve lenge f.eks. i et damanlegg som tørkes ut eller i jordsmonnet rundt tanker eller kar hvor det går furunkuloseinfisert fisk. Bakterien kan videre overleve på nett eller fiskenøter eller andre redskaper. Den kan overføres til ny fisk den da kommer i berøring med.

Side 457

I den kliniske fase er sykdommen forholdsvis enkel å avsløre gjennom bakteriologiske tester av død eller døende (moribund) fisk. På frisk fisk som er infisert av *Aeromonas salmonicida* i dens latente stadium, er det imidlertid meget vanskelig å påvise bakterien gjennom ordinære bakteriologiske prøver. Det er utarbeidet forskjellige former for såkalte stresstester eller Latent Carrier Test'er - LCT-tester, hvor man gjennom kunstige frembringelser av slike ytre forhold hvor sykdommen ellers gjerne går over i sin kliniske fase, søker å fremprovosere en klinisk tilstand. Dette skjer bl.a. ved at man injiserer immunreduserende stresshormon i fiskens blodvæske og øker vanntemperaturen vesentlig. Etter en tid tar man så bakteriologiske prøver ved prøvetaking på samme måte som på fisk som har hatt sykdommen i det kliniske stadium. LCT-tester kan i vesentlig grad øke muligheten for å avsløre sykdommen i dens latente stadium, men det er enighet om at negative påvisninger gjennom slike tester ikke gir sikkerhet mot at fisken ikke er furunkulosesmittet.

Furunkulose har skapt betydelige problemer og tap for oppdrettsnæringen i mange land. Dette gjelder også for Skottland før importen i 1984 og 1985. Furunkulose var da meget utbredt der og er det fremdeles. Praktisk erfaring av betydning med sykdommen fikk norske veterinærmyndigheter først etter at sykdommen kom hit i 1985. Det er imidlertid på det rene at veterinærmyndighetene også i 1984 og i 1985 var kjent med sykdommens utbredelse i Skottland og at sykdommen hadde stor smitte- og skadeevne.

### Landcatch Fishfarm

Den furunkuloseinfiserte smolten ble som nevnt importert fra Landcatch. Den fysiske utformingen og innretningen av anlegget har stått sentralt i saken både vedrørende spørsmål om ansvarsgrunnlag og årsak. Det samme gjelder sykdomshistorien ved anlegget.

Landcatch har som nevnt en fullstendig produksjonskjede av laks fra egg, til yngel, til smolt og deretter matfisk og endelig stamfisk. Hele produksjonen er landbasert. Det skjer ingen produksjon i mærer i sjøen. Anlegget ble påbegynt i 1980 og ferdigstilt i 1983.

Settefiskanlegget er i en lav trebygning. Denne er inndelt i tre hovedområder, hvorav klekkeri og smoltavdelingen utgjør to. I smoltavdelingen var det 96 kar fordelt på fire grupper 24 som utgjorde enheter i vannfordelingssystemet. Smoltavdelingen hadde ikke helt tette vegger. Det var åpning oppunder takskjegget, og det var opprinnelig åpninger mellom de enkelte bord i veggen. Det var ikke støpt gulv i smoltavdelingen. Grunnen var gruslagt. Det var dører fra smoltavdelingen bl.a. mot matfiskanlegget.

Klekkeriet var som nevnt i et adskilt rom. Så snart det forelå startforingsklar yngel, ble denne overført til kar i smoltavdelingen. Startforingen skjedde vanligvis i perioden mars-mai. I den første tiden sto startforingsklar yngel sammen med yngel av fjorårs generasjonen, som gjerne ble smoltifisert i mai/juni. Startforingsklar yngel var plassert i den ene enden av smolthallen og adskilt fra den årsgamle yngelen med tomme karrekker og et tekstilnett som hang ned fra taket. I trafikksonen mellom disse delene var det plassert fotbad for desinfeksjon av fottøy.

Matfiskavdelingen, også omtalt som saltvanns- eller sjøvannsavdelingen, besto av 16 kar med diameter 12 m og to kar med diameter 25 m.

Side 458

Karene sto i friluft. Normalt tilføres disse karene sjøvann, som pumpes opp.

Avløpet fra alle deler av anlegget, både klekkeriet, smoltavdelingen og sjøvannsavdelingen, føres ut i sjøen sør for anlegget. Dette er i en betydelig avstand fra der man tar saltvann til sjøvannsavdelingen, men hvis avløpsvannet er infisert, er det mulig at dette når inntaket for sjøvannsdelen.

Ferskvannsdelen i anlegget - klekkeriet og smoltavdelingen - kan tilføres vann fra to alternative ferskvannskilder, fra elva Ormsary - heretter stort sett kalt elvevann - og fra sjøene Upper og Lower Loch Nan Torran - heretter kalt lochvann. Teknisk sett er det også mulig, gjennom bruk av pumper, å forsyne smoltavdelingen med sjøvann.

Vannet ledes eller - for sjøvannet - pumpes til vanntanker og ledes derfra til de enkelte kar. Vannet kan tilføres oksygen.

Arbeidsrutinene for Landcatch var slik at det var bestemte personer som arbeidet ved saltvannsavdelingen og andre som arbeidet i ferskvannsavdelingen. Det skjedde etter det opplyste ikke noen "overlapping" av arbeidsstyrkene. Det var egne arbeidsredskaper for det enkelte kar i avdelingene. God hygiene ble tillagt betydelig vekt, og bare de som hadde sitt arbeid i smoltavdelingen skulle ferdes der. Det var desinfeksjonskar m.v. som skulle hindre at de som arbeidet inne i smoltavdelingen skulle bringe smitte med seg inn.

Sentrale ledere på Landcatch-anlegget var bl.a. Sir William Lithgow, Hugh Currie og Ted Needham. Sir William Lithgow var hovedaksjonær og styreformann i selskapet. Som jeg kommer tilbake til, opptrådte han aktivt overfor myndighetene for å få utvirket importtillatelse til Norge i 1984. Hugh Currie var daglig leder av bedriften og en relativt sentral person i kontakten mellom Landcatch og norske veterinærmyndigheter og sentral for Landcatch ved inngåelsen av avtalene om salg av smolt til Norge i 1984 og 1985. Dr. Ted Needham var fiskerikyndig i akvakultur og styremedlem i bedriften. Han opptrådte aktivt i kontakten med norske veterinærmyndigheter.

#### Landcatch og furunkulose

Det ble påvist furunkulose ved Landcatch første gang i 1982. Anlegget ble da forsynt med elvevann. Lochvann ble koblet til i slutten av 1982. Dette vannet var ansett som smittefritt. I 1983 ble det påvist furunkulose både i sjøvannsavdelingen og smoltavdelingen. I smoltavdelingen ble dette påvist i april. I sjøvannsavdelingen synes furunkulose å ha vært påvist flere ganger, bl.a. i desember 1983. I 1984 ble det ikke påvist furunkulose i smoltavdelingen, men sykdommen har tydelig vært tilstede i sjøvannsavdelingen. I 1985 ble det påvist furunkulose i sjøvannsavdelingen flere ganger før leveranser til Norge. I smoltavdelingen var det sykdomstegn på furunkulose iallfall før siste skiping til Norge i begynnelsen av juni. Dette kommer jeg nærmere tilbake til når jeg gjør rede for hendelsesforløpet frem til avskipingen i 1985.

Landcatch og helseovervåkning m.v.

For Landcatch som produsent av smolt og matfisk var det viktig å forebygge sykdom og eventuelt slå ned og begrense konstatert sykdom. Landcatch inngikk avtale med universitetet i Stirling, Institutt for akvakultur

(Stirling), om regelmessig inspeksjon, rådgivning, prøveuttak og laboratorietester. Ledere for dette arbeidet fra instituttets side var bl.a. professor Ronald Roberts og dr. Randolph Richards. I noen grad ble også Department of Fishery and Agricultural Services, Marine Laboratory - heretter benevnt DAFS - trukket inn i det forebyggende helsearbeid og ved sertifisering og utstedelse av helseattester. DAFS utstedte bl.a. sertifikater i 1985 i forbindelse med eksporten til Norge. For DAFS er dr. Alan Munro og dr. Rodney Wootten sentrale personer. Det er på det rene at de nevnte representanter for Stirling og DAFS er internasjonalt anerkjente fagfolk.

#### Regler for import av levende fisk

Ved lov av 6. desember 1968 nr. 2 om tiltak mot sykdom hos ferskvannsfisk, er det gitt regler med det formål å forebygge, begrense og utrydde sykdommer hos ferskvannsfisk. Loven gis anvendelse på laks, jfr loven § 2. Etter § 1 annet ledd gjelder loven for de sykdommer som det til enhver tid er bestemt at den skal gjelde for. Ved forskrift er loven bl.a. gitt anvendelse på furunkulose.

I loven § 5 er det hjemmel for ved forskrift bl.a. å forby innførsel av levende ferskvannsfisk. Slikt forbud er gitt ved forskrift utferdiget av Landbruksdepartementet etter delegasjon. Forskriftene er av 2. juni 1969. Forbudet er nedfelt i forskriftenes § 2. Etter § 3 har Landbruksdepartementet en dispensasjonsadgang. Bestemmelsen lyder:

"Landbruksdepartementet kan dispensere fra innførselsforbudet og fastsette vilkår for innførsel. Det kan herunder bestemme at levende fisk og rogn m.v. som tillates innført, skal undersøkes og eventuelt undergis spesiell behandling ved innførselen og gjøres til gjenstand for særskilt kontroll etter innførselen. Importøren plikter å dekke alle utgifter som er forbundet med innførselen og den etterfølgende kontroll."

Selv om importforbudet er hjemlet i forskriftene og ikke direkte i loven, fremgår det av forarbeidene til fiskesykdomsloven at importforbud kombinert med dispensasjonsadgang ble ansett som et sentralt tiltak for å hindre spredning av smittsomme sykdommer på ferskvannsfisk. Det heter her, i Ot.- prp. nr 41 (1967-68) 2 bl.a.:

"Departementet slutter seg til utvalgets innstilling for så vidt angår dets faglige vurdering. Departementet er også enig i at det er et viktig tiltak mot sykdommer hos ferskvannsfisk å føre kontroll med at det ikke blir innført levende fisk og levende rogn som kan føre med seg smitte. Departementet mener at dette mest praktisk kan gjøres ved at det etableres forbud mot innførsel uten tillatelse fra kompetent myndighet. Av lovtekniske grunner anser en det mest hensiktsmessig at loven gir departementet fullmakt til å fastsette forskrifter om eller helt forby innførsel av levende ferskvannsfisk og levende rogn av slik fisk, samt av brukt emballasje for fisk og rogn.

... Det er således forutsetningen at departementet skal kunne dispensere fra et fastsatt innførselsforbud for levende ferskvannsfisk og rogn m.v., og eventuelt fastsette slike vilkår for å tillate innførsel som det finner nødvendig for å eliminere risikoen for smitteoverføring. Vilkårene antas det hensiktsmessig å

fastsette i hvert enkelt tilfelle etter vurdering av den smittmessige risiko vedkommende innførsel måtte representere."

Den rettslige situasjon var altså at det var gitt et alminnelig forbud mot innførsel av levende fisk, med adgang for Landbruksdepartementet til å dispensere fra forbudet. Departementets kompetanse til å tillate import kommer jeg tilbake til under min drøftelse av om det er utvist uforsvarlig forhold som gir grunnlag for erstatning.

#### Internasjonale regler

Det ble i 1977, i regi av FAO - FNs matvare- og jordbruksorganisasjon - og OIE (Office Internationale des Epizooties) utarbeidet et utkast til konvensjon mot spredning av fiskesykdommer, "Report of the FAO/OIE Government Consultation for an International Convention for the Control of the Spread of Major Communicable Fish Diseases."

Konvensjonsutkastet med tillegg, heretter kalt rapporten eller FAO/OIE-rapporten, ble ikke vedtatt. Det er likevel klart at rapporten har betydning for nærværende sak, hvilket partene forøvrig er enige om. Rapporten har for det første den betydning at det i tilleggene gis uttrykk for allment akseptert veterinærfaglig viten og

vurderingsprinsipper, og den har betydning fordi Landbruksdepartementet i flere viktige dokumenter har gitt uttrykk for at det kreves tester utført etter de metoder som er angitt i rapporten.

Furunkulose er ikke blant de sykdommer som omfattes av Annex IV til rapporten vedrørende sykdomsbekjempelse. Årsaken til dette er trolig den sterke internasjonale utbredelse sykdommen hadde da konvensjonsutkastet ble utarbeidet. Men bestemmelsene her vil likevel ha betydning ut fra det som er nevnt om rapportens uttrykk for veterinærfaglig viten og aksepterte vurderingsprinsipper.

En rekke bestemmelser i tilleggene er av interesse. Av disse nevner jeg artiklene 1 og 6 i Annex III, hvor det fremgår at det med henblikk på smittefare og avdekking av sykdom er nødvendig å vurdere hele oppdrettsanlegget, dets oppbygging, standard, omkringliggende miljø m.v.. Det er ikke nok å konsentrere vurderingen om den enkelte fiskepopulasjon. I artikkel 1 heter det bl.a.:

"Inspectors should consider the geographical situation and health state of the farm as well as the hygiene measures and husbandry techniques practised, and base an estimate of the condition of the farm on those factors as well as on general clinical grounds. These precautions are particularly important in certificates for CPF (coded pathogen free), CDF (coded disease free) and SDF (specified disease free) farms."

I artikkel 6 heter det bl.a.:

"It should be noted that it is the farm (that is, as formulated on the certificates, the "Establishment of Origin") whose health status is established, and not individual batches fish. The validity of the certifying procedure depends, therefore, not only on clinical diagnosis and laboratory tests where necessary but on the geographical and ecological situation of the farm as well as on its re-stocking policy."

Side 461

Det bemerkes at inspeksjoner og prøvetaking for de omhandlede sykdommer er angitt til to ganger årlig. Det er forøvrig bestemmelser om hvordan prøvetaking skal skje og testmetodikken. Det kommer jeg tilbake til. For å kunne utstede helsesertifikat om sykdomsfrihet, er det bl.a. gitt følgende bestemmelser:

#### "4.1 For CPF establishments

- (i) The initial Certificate can be issued only if, after two years continuous inspection as in 3.1 A (i), there has been no evidence of the presence of coded pathogens.
- (ii) Subsequent certificates may be issued each year after inspection as in 3.1 A (ii) has shown no evidence of coded pathogens.
- (iii) If clinical examination arouses suspicion of any of the coded diseases, certification must immediately be suspended, and if this suspicion is confirmed by laboratory tests the Certificate must immediately be cancelled and the farm may not export until the situation has been satisfactorily remedied.
- (iv) For re-certification, the farm must be disinfected (see recommendations in this Annex Section 16) and then restocked with fish from another certificated CPF establishment. In this case, for the first year after re-stocking, two inspections must be made as in 3.1 A (i) and if these inspections and tests have all been negative a new Certificate may then be issued. In the following years, inspections must be carried out as in 3.1 A (ii).

#### 4.2 CDF establishments

- (i) In CDF farms all the procedures as specified for CPF farms must be followed. It should be noted that if an infection is detected on an CDF farm, it may be due to presence of the disease in the river or in some other uncontrollable source, in which case discussion with the farmer is necessary to assess whether disinfection is economically practicable. If it is not considered worthwhile, the Certificate must be downgraded to an appropriate level."

Det bemerkes at CP står for coded pathogens, som er nærmere angitte virussykdommer. CD står for coded diseases, som er angitte bakteriesykdommer. Som man vil se stiller disse bestemmelsene opp krav til sykdomsfrihetsperiode. Det er noe forskjellig for utstedelse av opprinnelig helsesertifikat og for "re-certification".

Som nevnt er det bestemmelser om prøvetaking og tester. I Annex III artikkel 7 er det om de prøver som skal tas uttalt:

"When selecting fish for sampling, severely diseased, moribund and weak fish must be taken; apparently healthy fish will be used only to complete the sample if necessary."

Det er også, til tross for at furunkulose ikke er omfattet av de bakteriesykdommer som er oppregnet i Annex IV, gitt anvisning på laboratorietester med henblikk på å avdekke sykdommen. Det er en vanlig plattetest, en bakteriologisk test, som er beskrevet. I en note er det om påliteligheten av negative testresultater uttalt:

(1) The diagnosis of furunculosis in asymptomatic carrier fish, on a basis of

Side 462

attempt isolate *A. salmonicida*, is an unreliable procedure, particularly where only small number of the bacterium are present. Caution should therefore be exercised in the certification apparently healthy salmonids as being free from furunculosis."

FAO/OIE-rapporten får etter min mening betydning ved bedømmelsen av forsvarligheten av vedtaket i 1985, ikke minst ved at den som nevnt gir uttrykk for generelt akseptert veterinærfaglig viten og vurderingsprinsipper. Jeg peker i denne forbindelse på at det ved arbeidet med konvensjonsutkastet med tillegg ble uttalt bl.a.:

"During these considerations, the potential value of a Convention was questioned, in view of the intention of several countries to adopt or continue to apply stricter import requirements than foreseen in the draft Convention. However, it was noted that the Convention was based on a concept of a gradual transition from more readily acceptable standards to eventually stricter and stricter standards."

Jeg kommer noe tilbake til dette i den konkrete forsvarlighetsvurdering.

Veterinærmyndighetene i Norge og Skottland

Avgjørelser om dispensasjon fra forbudet mot å importere levende fisk tillå som nevnt Landbruksdepartementet. Fagavdeling var veterinæravdelingen.

Ved Landbruksdepartementets behandling av søknaden om å få importere fra Landcatch, var Tore Håstein saksbehandler. Han var veterinærinspektør i Veterinæravdelingen, samtidig som han var leder for et spesiallaboratorium for fiskesykdommer ved Norges Veterinærhøgskole. Han var og er ansett som en av våre fremste eksperter på fiskesykdommer. Hans overordnede i departementet var Olav Sandvik og Harald Bach-Gansmo, h.h.v. veterinærdirektør og underdirektør i veterinæravdelingen. Den enkeltes innflytelse ved de avgjørelser som er truffet, har vært noe omdiskutert under herredsrettens og lagmannsrettens behandling av saken. For meg er det ikke nødvendig å gå inn på dette.

I Skottland var myndighetsoppgavene tillagt Department of Fishery and Agricultural Services. Marine Laboratory, Aberdeen som hørte direkte inn under departementet, var en viktig enhet i det skotske departements arbeid med saker vedrørende oppdrettsanlegg og fiskesykdommer. Marine Laboratory utførte kontroll, tilsyn, prøvetaking, sertifisering og utferdiget forbud og påbud innenfor det skotske regelverk. DAFS' oppgaver tilsvarer, for såvidt gjelder fiskesykdommer, langt på vei veterinæravdelingens oppgaver i Norge, dog slik at DAFS også utførte oppgaver som i Norge ville ligge under andre, f.eks. Norges Veterinærhøgskole. I nærværende sak kommer DAFS inn på flere måter, ikke minst ved sertifisering og utstedelse av helseattester i 1985. Med hensyn til slike oppgaver har, som jeg tidligere har nevnt, også universitetet i Stirling vært inne. Arbeidsfordelingen mellom Stirling og DAFS vedrørende importtillatelsene til Norge, ble endret fra 1984 til 1985 ved at sertifiseringen ble overført til DAFS. Denne endringen finner jeg det ikke nødvendig

Side 463

å gå nærmere inn på. Sentrale personer i DAFS og Stirling har jeg nevnt foran under behandlingen av helseovervåkingen ved Landcatch.

Forvaltningsuttalelser og forvaltningspraksis

Som jeg har nevnt, ble det i 1984 og 1985 gitt en rekke dispensasjoner til innførsel av smolt. Det er i saken fremlagt flere uttalelser fra Landbruksdepartementet hvor vilkårene for import er beskrevet. Nokså typisk er den uttalelse Landbruksdepartementet avga i februar 1984 til DAFS etter forespørsel derfra. Denne uttalelsen danner et grunnlag for det senere fremstøt fra Landcatch for å få eksportere smolt i 1984 og 1985. Jeg finner det derfor riktig å gjengi den:

"there is a general ban on import of live fish and fish eggs of any fresh water fish species except tropical aquarium fishes for the time being.

the ban, however, cover all edible fish varieties and eggs thereof suitable for fish farming and restocking purposes such as who salmon etc.



the division of veterinary services is however authorized to make exceptions from the ban and importation licences have from time to time been granted for import of live salmonids and eggs of salmonids.

Importation licence has then been given on the following conditions:

1. the fish farm to export must have been under regular health control by a governmental laboratory for the last three years prior to export using examination methods given in the 'report of the fao/oie government consultation on an international convention for the control of the spread of major communicable fish diseases', and on these conditions be declared free of the following diseases:
  - a) ... ..
  - e) furunculosis ...
  - i) ...
2. Live fish and fish eggs must not have been introduced in the last five years to the fish farm wanting to export live fish/fish eggs to Norway.
3. the hygienic standard must be satisfactory in the actual fish farm. all applications for import permits are considered individually, and sometimes a representative for the division of veterinary services will pay a visit to and inspect the fish farm facilities before any licence is given.

if a licence is granted the fish and/or fish eggs are to be followed by a health certificate not older than 14 days from an official fish pathologist stating the above mentioned criteria. in addition the fish eggs have to be disinfected in a neutral iodophoric compound 100 ppm free iodine prior to transportation and the same procedure must be repeated under control of a local veterinary officer.

both fish and eggs have to be transported either in new covering or in packing equipment that have been thoroughly disinfected before transportation."

De uttalelser som er gitt om importvilkår, er ikke enslydende. I noen uttalelser er det f.eks. uttrykkelig stilt krav om sykdomsfrihetsperiode, f.eks. ved formuleringer som:

"Det er en forutsetning at ovennevnte sjukdommer ikke er påvist i den nevnte undersøkelsesperiode og heller ikke i vannkilder til anlegget."

Departementet har forøvrig understreket at de angitte vilkår ikke er absolutte, heller ikke slik at importtillatelse

Side 464

ville bli gitt om de generelle vilkår var oppfylt. Til syvende og sist, hevder departementet, berodde spørsmålet på om importtillatelse skulle gis på en individuell vurdering ut fra de konkrete foreliggende omstendigheter. Jeg kommer tilbake til dette og andre sider ved departementets uttalelser og praksis i forbindelse med drøftelsen av spørsmålet om ansvarsgrunnlag foreligger.

Tillatelsene til import fra Landcatch

Spørsmålet om import av smolt fra Landcatch kom opp i begynnelsen av 1984. Det var da kontakt mellom Landcatch og norske interessenter, og det er også klart at skotske myndighetsorganer har vært involvert på et tidlig stadium. Jeg har tidligere nevnt den orientering DAFS ble gitt av Landbruksdepartementet etter å ha rettet en forespørsel dit om de norske vilkår for import. Denne har utvilsomt vært formidlet videre, og de personer som har vært involvert på skotsk og norsk side har ikke oppfattet det slik at de oppstilte vilkår utelukket eksport fra Landcatch.

Tiende februar 1984 fikk Landbruksdepartementet den første søknaden om å få importere smolt fra Landcatch. Åttende mars søkte Ulf Romstad om å få importere 200000 smolt. Landbruksdepartementet ga beskjed tilbake om at det ikke ville bli tatt stilling til søknaden før veterinærinspektør Tore Håstein hadde kunnet inspisere Landcatch og øvrige anlegg i Skottland som det var søkt om tillatelse til å importere fra.

Håstein besøkte flere oppdrettsanlegg, bl.a. Landcatch, 9.- 11. april 1984. Med under befaringen var foruten representanter for Landcatch, bl.a. dr. Richards ved Stirling og dr. Wootten ved DAFS. Håstein utarbeidet en rapport som grunnlag for behandlingen i departementet av importsøknadene. Rapporten har stått sentralt i saken, og jeg finner grunn til å gjengi den del av den som behandler Landcatch.

"Landcatch fishfarm, Ormsary

Dette er et nyopprettet klekkeri, settefiskanlegg og sjøvannsanlegg, alt landbasert. Anlegget bygd opp 1980-1983. Anlegget får sin vanntilførsel fra Upper Loch Nan Torran og Lower Loch Nan Torran, (to innsjøer) via

platledning. Laks og sjørret kan ikke komme opp i dette reservoir. Det er noe ørret i vannkilden. Denne er sjekket uten at sjukdom ble påvist.

Vannet hverken resirkuleres eller brukes om igjen. Ingen filtreringsanordning eller UV lys montert.

Avløpsvannet fra anlegget rant ut på en side av et nes og sjøvannsinntaket på den andre siden like ved land. Undersøkelser har vist at avløpsvann kan via strømmen i sjøen nå sjøvannsinntaket i løpet av 24 timer. Klekkeriet og smoltanlegget var innendørs og adsilt av en kontorseksjon.

Ved inngangen og mellom hver enhet var det fotbad med FAM (1% jodforopløsning). Egne gummistøvler ble utlevert til besøkende. Klekkeriet besto av konvensjonelle klekkerenner.

Smoltanlegget besto av 96 glassfiberkar - 3.65 m i diameter. Det var separate koster/hover ved hvert kar.

Oppforingsanlegget som var utendørs besto av 16 glassfiberkar med diameter 12 m og 1 kar med diameter på 25 m.

Det var separat betjening på oppforingsanlegget og på smoltanlegget/klekkeriet

Side 465

og staben ved oppforingsanlegget ble ikke tillatt å komme inn i de andre oppdrettsenhetene.

Eget datastyrt alarmsystem var montert.

Fisken på anlegget var dels fra rogn av egen produksjon, dels Wester Ross, Havlaks og Salmo (Norge), og de enkelte stammer ble holdt separat. Fisketettheten i karene var ca 6000 stk. (20 kg/m<sup>3</sup>) og fisken veide ca 40 g.

Ekstra oksygentilførsel var montert til bruk ved behandling. Tok ut 3 fisk tilfeldig valgt for undersøkelser. Noe finneslitasje, ellers ingen bemerkninger.

Orden og hygiene på anlegget var utmerket.

Helsekontrollen har vært gjennomført av University of Stirling v/Dr. Randolph Richards, men også av Marine Laboratory, Aberdeen.

Det har vært påvist klinisk furunkulose på anlegget i 1982 og 1983 med dødelighet på ca 7.2% i løpet av 6 uker. 4 uker uten behandling og 2 uker med Oxytetra Cyklinbehandling. Man mener at årsaken til at furunkulose kom inn i anlegget var at man i byggeperioden måtte kople ut den vanlige ferskvannstilførsel og å pumpe inn vann fra elven Ormsary samt sjøvann. Furunkulose har vært registrert på fisk i Ormsary River.

Fisken viste ikke symptomer før sjøvannsinnblanding fant sted.

Den infiserte fisk ble dels flyttet fra smoltenheten til oppforingsanlegget eller til andre sjøvannsanlegg og hele anlegget desinfisert med hypokloritt (ufortynnet) og jodforopløsning (ufortynnet 1%).

Ved overføring av startforingsklar yngel mens furunkulose var påvist, ble denne adskilt fra stor fisk ved hjelp av fysisk barriere. I tillegg var det to rekker av tomme kar (24 stk.) mellom de to avdelingene.

Det er denne startforede yngel fra 1983 som nå er smolt og som ønskes importert. Denne fisk har ikke i noen periode av livssyklus fått tilført sjøvannsinnblanding.

Jeg ba om at det måtte gjennomføres "carrier test" på minst 60 fisk. På spørsmål om hvorvidt innførselstillatelse ville bli gitt gjorde jeg oppmerksom på at departementet ville ta stilling til dette når min rapport var ferdig. I utgangspunktet gjorde jeg oppmerksom på at påvisningen av furunkulose i 1982 og 1983 var uheldig og at man i utgangspunktet burde ha en negativ årgang med hensyn på nevnte sjukdom for å forvise seg om at smitten hadde kommet inn på den måte som angitt i det foranstående og at de tiltak som var gjennomført var tilstrekkelige."

Det fremgår her at furunkuloseproblemene har vært helt sentrale for Håstein. Håstein behandler sykdomserfaringen, og det som er angitt som sannsynlig årsak til sykdommen overfor ham. Han opplyser at han har bedt om at det blir utført "carrier test" på minst 60 fisk. Det må legges til grunn at Håstein ble orientert om hovedtrekkene i sykdomserfaringen for Landcatch.

Håsteins konklusjon vedrørende de inspiserte anlegg var:

"Basert på mitt inntrykk av de inspiserte anlegg mener jeg at man ikke løper noen risiko ved eventuelt import, dersom anleggene skulle bedømmes ut fra orden, hygiene og forholdene/fisken m.v. på inspeksjonstidspunktet.

Man bør imidlertid også ta i betraktning de sykdomsregistreringer som har vært gjort i de enkelte anlegg. Ut fra disse forhold finner jeg at man bør kunne tillate innførsel av rogn og laksesmolt fra Wester Ross og laksesmolt fra Allt Mor Fish Hatchery.

Side 466

Når det gjelder Howietown Hatchery finner jeg at det er naturlig å regne dette som et separat anlegg fra Howietown Fishery og at man ved en eventuell søknad kan tillate innførsel fra anlegget.

Jeg finner ikke å ville anbefale at man tillater innførsel fra Howietown Fishery, dels pga jorddammer og muligheter for latent furunkulosesmitte/myxosoma sporer.

Når det gjelder Landcatch Fishfarm og Fish Farming Development er jeg noe betenkt på å gi innførselstillatelse på laksesmolt fra disse anlegg pga den tidligere påviste furunkulose. Nevnte sykdom har vært angitt å forårsake endel problem i skotsk fiskeoppdrett. Den klassiske form for furunkulose har ikke vært påvist i norske fiskeoppdrett siden 1969. I og med at man ikke har helt brakt på det rene hvor smitten stammet fra og selv om de foretatte undersøkelser med hensyn på latente smittebærere har vært negative, vil det være hensiktsmessig at man tidligst vurderer import fra disse anlegg for sesongen 1985 forutsatt at furunkulose og andre meldepliktige sykdommer ikke har vært påvist i noen del av de ovennevnte anlegg.

Da de fleste søknader om innførsel angår Landcatch og Fish Farm Development vil det være nødvendig å diskutere saken før endelig avgjørelse tas, dersom Veterinærdirektøren mener det er nødvendig.

Når det gjelder Sea Farm Polly, foreligger det ingen søknader om innførsel derfra. Siden ryktene anga en senere IPN påvisning enn den jeg fikk oppgitt, er det nødvendig med en avklaring på dette før en avgjørelse blir tatt.

Dersom forannevnte opplysning ikke medfører riktighet er det etter min mening ingen innvendinger mot at man kan tillate innførsel fra dette anlegg."

Standpunktet var altså at import fra Landcatch ikke burde tillates i 1984, men først tidligst fra 1985. Departementet sluttet seg til Håsteins konklusjon og importtillatelse ble nektet. Ulf Romstad ble meddelt dette ved brev av 17. april 1984. Standpunktet ble også meddelt skottene, bl.a. Stirling.

John Phillips, som sammen med Romstad hadde engasjert seg for å få til import til Norge, fant avslaget urimelig og tok dette opp med Håstein. Håstein svarte ham i brev datert 8. mai 1984. Det heter i svarbrevet bl.a.:

"It is a general ban on all import of live fish and fish eggs in Norway, but the Ministry (have may given) dispensation from this if a valid health certificate can be given for notifiable diseases according to Norwegian fish disease legislation. Among the points here is that none of such diseases should have been registered in the farm the last 4-5 years prior to a possible export.

From a hygienic point of view, I would not have any objections against taking fish from Ormsary as the set up and routines were superb. However, furunculosis had been diagnosed in 1983 at Ormsary and to my opinion the source of the disease was somewhat uncertain."

Det bemerkes at partene er enige om at det krav til sykdomsfrihet som angis, 4-5 år, er en bevisst overdrivelse fra Håsteins side for å stagge en person med kommersielle interesser i utfallet. Det bemerkes forøvrig at siste avsnitt i brevet, som jeg ikke har sitert, tyder på at det er ført i pennen den 4. mai og ikke den dagen det er datert, 8. mai.

Avslaget skapte betydelige problemer for Landcatch. Selskapet satt

Side 467

inne med smolt som var håndgitt til Romstad, og som det nå kunne bli problemer med å få avsatt i Skottland. Sir William Lithgow skrev 7. mai 1984 til Lord Gray of Contin, Minister of State for Agriculture and Fisheries ved Scottish Office. Han argumenterer i brevet med at avslaget fra norske myndigheter var urimelig og usaklig motivert, og han redegjør for de meget store problemer Landcatch ville få om de ikke fikk solgt smolten til Norge. Han ba om Lord Gray's assistanse:

"Can you assist:

- (i) By having immediate pressure applied through diplomatic channels on the Norwegians, in a way which will not antagonise Mr. Hastein. Because of our unique capabilities at Ormsary we could hold these fish in sea water for export by sea after smoltification. There is a substantial table fish trade to the U.K. from

Norway; some more perceptive elements in the Norwegian industry recognise that this could be vulnerable to health regulations being trumped up in Britain."

Det er på det rene at det nokså umiddelbart fra Scottish Office ble tatt kontakt såvel med den britiske ambassade i Oslo - som igjen tok kontakt med Landbruksdepartementet - som med den norske ambassade i London, med henblikk på å forsøke å få til en omgjøring. Partene er uenige om dette påvirkede utfallet for 1984.

Landcatch Fishfarm, v/daglig leder Currie, henvendte seg 8. mai direkte til Landbruksdepartementet i en teleks. Det understrekes i teleksen at smolten er blitt "rigorously tested" såvel av Stirling som av DAFS, og at alle tester har vært negative. Det gis videre uttrykk for at Landcatch tilfredsstiller alle de krav man etter samtaler med Håstein hadde grunn til å tro ville bli stilt, og det pekes på den vanskelige situasjonen Landcatch - etter deres mening uforskyldt - er kommet i. Det hele munner så ut i et forslag om at importtillatelse skal gis på vilkår av at smolten undergis 28 dagers saltvannskarantene. Teleksen av 8. mai følges forøvrig opp av en ny telex 9. mai. I denne understrekes det at det tidligere smitteproblem er overvunnet gjennom utbyggingen av vannforsyningsanlegget og eksklusiv bruk av lochvann på smolten.

Den 14. mai 1984 sender Landbruksdepartementet en telex til Landcatch hvor det tilkjennegis at departementet likevel kan tillate import. Det heter bl.a.:

"Ministry of agriculture, division of veterinary services are prepared to reconsider our previous decision as to imports of smolts from Landcatch Ltd. If neither furunculosis nor any other notifiable diseases according to Norwegian fish disease legislation occur after transfer of the above mentioned smolts to sea water for a period of at least 40 days. Necessary testing on all dead fishes in that period must be carried out by University of Stirling or D.A.F.S.

A new health certificate must then be issued and sent us together with reports as to mortality figures for the sea water period. On arrival of this documentation we will make a final decision."

Landbruksdepartementet gikk altså inn på Landcatch' forslag om saltvannskarantene, men satte karantenetiden til 40 dager. Det bemerkes at en påtegning på konseptet til teleksen tyder på at departementet

Side 468

allerede 10. mai hadde inntatt dette standpunktet, og andre opplysninger i saken indikerer at dette var meddelt skottene muntlig samme dag.

Etter departementets avslag på importtillatelse, trakk Romstad seg fra avtalen med Landcatch. Situasjonen var altså at da Landbruksdepartementet ga grønt lys for import fra Landcatch, var Landcatch uten norsk kjøper. Landcatch fikk imidlertid solgt smolten til Rostad Import & Export, Lysekil, som kjøpte smolten med henblikk på leveranser til Norge. Rostad søkte Landbruksdepartementet om importtillatelse. Etter at Rostad hadde fremlagt sertifikater m.v. ga Landbruksdepartementet importtillatelse til Rostad på vegne av nærmere angitte oppdrettere i Norge. Det ble utstedt n tillatelse pr. oppdretter. Smolten ble levert til oppdrettere i Troms. Som nevnt tidligere, er det ikke påvist furunkulose som kan tilbakeføres til denne fisken.

Allerede tidlig på sommeren 1984, ble det uformelt tatt opp med Landbruksdepartementet spørsmål om å få importere smolt fra Landcatch i 1985. Phillips hadde et møte med Håstein i begynnelsen av juni. Foranlediget av at han fikk tilsendt et referat fra dette møtet, ga Håstein i brev til Phillips av 7. august 1984 uttrykk for bl.a. vedrørende Landcatch (Ormsary):

"From my point of view, it should not be necessary to inspect Ormsary, Sea Farm; Wester Ross or Allt Mor if the situation as to diseases are as this year. However, one may not take it as granted that importation licence will be given, because it has been given this year.

As to Ormsary, I am personally of the opinion that quarantine restrictions should be put on fish from the farm like this year, if furunculosis is being isolated in the sea water part of the farm."

14. november 1984 ble det holdt et møte mellom Håstein, Currie og Needham hvor eksport for 1985 ble diskutert. Det er fremlagt et referat undertegnet av Needham. Referatet er forøvrig ikke sendt Landbruksdepartementet til godkjennelse. Det heter i referatet bl.a.:

"So the 1983 year class of smolts that went to sea in 1984 were free of Furunculosis. This is despite severe stresses of transport in bad weather in well boat trips to Shetland and double handling and quarantining prior to prolonged transport to Norway.

No *Aeromonas salmonicida* has been found in these fish by Stirling University, DAFS Aberdeen, or the fish farmers testing on their own behalf.

The next year class of fish which will go to sea as smolts in 1985 have behaved in the same way. They have had no infectious disease so far and, as they will remain on the disease free fresh water supply, there is every reason to expect them to remain healthy.

It is therefore suggested that it might be best to quarantine any Landcatch smolts destined for Norway in fresh water in the Landcatch smolt unit. They should be subjected to 2 tests for Furunculosis within 40 days, the last 14 days prior to transport to Norway. This follows on tests carried out by Stirling University demonstrating that the farm is free of the whole range of pathogens detailed previously.

Finally it was agreed to establish a procedure with DAFS Aberdeen for a responsible person nominated by them to sign a standardised certificate stating

Side 469

that the well boat has been disinfected in the approved manner prior to loading with Landcatch smolts. Furthermore the smolts should be placed in freshwater in the well boat and only acclimatised to and held in full strength seawater once the well boat is out at sea."

I et brev av 21. november 1984 fra Landcatch til Håstein ba Landcatch om en offisiell avklaring på om importtillatelse ville bli gitt og i tilfelle på hvilke vilkår. Departementet svarte i brev av 29. november 1984:

"Import of salmon smolts from Landcatch Limited, Scotland to Norway

Reference is made to your letter of 21 November 1984 concerning import of Atlantic salmon smolts from Landcatch Limited, Scotland.

On the condition that the detailed requirements given in our letter to John Phillips concerning import of Atlantic salmon smolts to Norway are complied by Landcatch Limited, we would not exclude the possibility that import licence will be granted.

As to the quarantine requirements in connection with a possible import, the Division of Veterinary Services can accept that the smolts destined for Norway are quarantined in the fresh water part of Landcatch Limited isolated from the rest of the fish in the fresh water unit 40 days prior to export and with two specific furunculosis tests during this period.

The fish should, if import licence is granted, be transferred from the fresh water unit directly to the well boat so the sea water acclimatization of the smolts can take place in the well boat at sea.

These requirements will be included in a possible import licence."

Det inngås så kontrakter mellom Landcatch og norske kjøpere om salg av tilsammen 280000 smolt. Det søkes Landbruksdepartementet om importtillatelse. Importtillatelsene blir utstedt til de enkelte fiskeoppdrettere som er avtakere av fisken. I tillatelsen er angitt hvor mange fisk som kan innføres. Vedrørende vilkårene heter det bl.a.:

"at det med fisken følger en offentlig nydatert helseattest (ikke eldre enn 14 dager før transporten) fra Dr. Rod Wootten, Marine Laboratory Aberdeen, Scotland om at fiskeoppdrettet har vært under regelmessig kontroll og på grunnlag av bakteriologiske, virologiske og parasittologiske undersøkel ser kan erklæres fri for Egtvedsjuke, infeksjøs pankreas nekrose (IPN), ulcerativ dermal nekrose (UDN), enteric red mouth (ERM), (infeksjon med *Yersinia ruckeri*), bakteriell nyresjuka (BKD), furunkulose, dreiesjuka (*Myxosoma cerebralis*) og *Gyrodactylus salaris* og at de hygieniske forhold i anlegget forøvrig er tilfredsstillende og at de sjukdommer som er angitt under pkt. 1 ikke er påvist i det vassdrag der fiskeoppdrettet får sin vanntilførsel fra."

I den enkelte tillatelse var det avkrevet oppdretterne følgende egenerklæring:

"Egenerklæring

Jeg er kjent med vilkårene for innførselen og forplikter meg til å overholde disse."

Side 470

Det bemerkes at sentrale vilkår, bl.a. bestemmelsene om karantene og to særskilte tester, ikke er kommet til uttrykk i tillatelsene.

Kontraktsforholdene ved importen

Spørsmålet om å importere smolten fra Skottland ble i begynnelsen av 1984 tatt opp av John Phillips. Han hadde som profesjonell formidler av kontrakter innen oppdrettsnæringen, bl.a. på vegne av Landcatch, kjøpt

lakserogn i Norge. I den forbindelse ble han kjent med Ulf og Sturla Romstad, og han reiste i 1984 spørsmål overfor dem om muligheten for eksport til Norge. Jeg bemerker at jeg bruker betegnelsen Romstad uten angivelse av fornavn når det ikke er noe poeng å skille mellom de to. Bl.a. gjennom Bjørn Ramfjord, som var skipper og eier av brønnbåt, og bl.a. drev med transport av smolt, klarla Romstad oppdretternes interesse for slik import. Den interesse som ble registrert var bakgrunnen for håndgivelsen Romstad fikk på et stort parti smolt fra Landcatch. De sa imidlertid, som jeg tidligere har nevnt, fra seg sine rettigheter etter Landbruksdepartementets avslag. Smolten ble kjøpt av Rostad Import & Export, som solgte den videre til oppdrettere i Troms. Det var Rostad som var avtalepart med Landcatch.

Mønsteret for importen i 1985 er noenlunde tilsvarende. Romstad inngikk avtale med Landcatch om kjøp av 150000 smolt. Bjørn Ramfjord avtalte å kjøpe 100000 smolt og Nilsen A/S avtalte å kjøpe 30000. Avtalen med Nilsen har ikke interesse for det videre saksforhold, og jeg kommer ikke nærmere tilbake til den. Romstad og Ramfjord overdro sine rettigheter til firma H. Fremstad i Trondheim, som bl.a. drev med kjøp og videresalg av oppdrettslaks, dog slik at Romstad og Ramfjord fremdeles opptrådte som kontraktsparter i forhold til Landcatch. John Phillips medvirket til disse avtalene og fikk andel av fortjenesten. De enkelte oppdrettere kjøpte smolten av Fremstad. Importtillatelsene ble imidlertid, som i 1984, utstedt til de enkelte oppdrettere. Ramfjord fraktet smolten til Norge og leverte den til oppdretterne. Smolten ble, iallfall delvis, visstnok etter foranledning av Fremstad, fordelt noe anderledes mellom oppdretterne enn det de angitte kvanta i importtillatelsene skulle tilsi.

Hendelsesforløpet fra april til lossing av siste skipslast i Norge i begynnelsen av juni 1985

Vilkårene satt i brev av 29. november 1984, ble bare delvis oppfylt. Karantenen ble ikke gjennomført som forutsatt. Fisken som skulle til Norge, ble ikke utskilt og isolert fra den øvrige fisken. Smolten ble medisineret med antibiotika i perioden 15. til 28. april. Det er usikkert om medisineringen skjedde profylaktisk eller terapeutisk og i så fall om det var mistanke om furunkulose som var årsaken til medisineringen. Styrken på medisineringen var som ved terapeutisk behandling. Men uansett er det klart at slik medisinerings var i strid med formålet med karantenen.

Det ble tatt to særskilte furunkulose tester, henholdsvis 4.- 5. mars og 10. april, men det er på det rene at det bare ble tatt frisk fisk som prøvemateriale, ikke død eller moribund fisk. Noen form for stresstest ble fisken ikke undergitt. De bakteriologiske testene var negative. Landbruksdepartementet ble gjort kjent med testresultatene og testmaterialet

Side 471

forsåvidt gjaldt antall fisk og fra hvilke kar de var tatt, men ikke med at det bare var brukt frisk fisk, samt at det var utført bakteriologisk test.

Det ble i løpet av våren av DAFS v/Dr. Wootten utstedt en rekke helseattester som "to the best of my knowledge and belief" erklærte Landcatch fri for en rekke nærmere spesifiserte sykdommer. Kravet om at helseattesten før eksport ikke skulle være mer enn 14 dager gammel, ble oppfylt. Det bemerkes at det ikke ble tatt nye tester i forbindelse med oppdateringen av helseattestene.

Den 22. mai ble det sannsynligvis tilsatt elvevann i karene i smoltavdelingen. Ved overføringen av smolten til brønnbåtene for transport til Norge, ble det tilsatt sjøvann mens båtene lå utenfor Landcatch. Skipingen skjedde ved tre båtlaster, henholdsvis 24. og 25. mai og 4. juni. Lossingen startet for de to første lastene 29. mai, og for den tredje 9. juni.

Den 28. mai skjedde det en dramatisk endring i smoltens tilstand. Det inntrådte en relativt sett høy dødelighet i et par av karene. Diagnosen furunkulose ble ikke stilt omgående. Fra Landcatch' side synes man å ha regnet med, iallfall utad, at det dreiet seg om en annen bakteriesykdom. Medisinerings ble startet omgående. Skotske eller norske verterinærmyndigheter ble ikke varslet om sykdomsutbruddet. Ved utbruddet 28. mai var det skipet to laster til Norge, men ingen last var ennå losset. Det ble da forøvrig holdt tilbake 22000 smolt, som ble ansett for å være infisert av bakteriesykdom. Det bemerkes forøvrig at DAFS 3. juni utstedte helseattest.

Partene er enige om at sykdomsutbruddet 28. mai var furunkulose. Var norske eller skotske veterinærmyndigheter da blitt varslet, er det sannsynlig at lossing i Norge kunne vært unngått. Staten mener at man på Landcatch forsto at sykdomsutbruddet var furunkulose, iallfall at det var grovt uaktsomt ikke å regne med denne muligheten. Bjørn Ramfjord var tilstede på Landcatch i forbindelse med siste skiping. Han var kjent med sykdomsutbruddet. Ulf Romstad ble underrettet om det av Ramfjord og Currie. Det er ikke hevdet at disse forsto at det var furunkulose, men staten har gjort gjeldende at de burde forstått at det forelå en mulighet for dette, iallfall burde de ha varslet veterinærmyndighetene.

Kort etter lossing av siste last smolt i Norge, skjedde det første utbruddet av furunkulose i en av importørenes oppdrettsanlegg.

Etter denne gjennomgangen av - særlig faktiske - forhold av betydning for avgjørelsen, skal jeg så gi et riss av partenes anførsler for Høyesterett. Som påpekt har saken vært prosedert i meget stor bredde. Enkelte deler av anførslene kommer jeg grundigere tilbake til i tilknytning til mine egne bemerkninger.

De ankende parter har for Høyesterett i det vesentlige gjort gjeldende:

Statens erstatningsplikt følger av erstatningsloven § 2-1. Det avgjørende spørsmål er om veterinærmyndighetene opptrådte uaktsomt da de ga tillatelse til import av 1985-smolten. Generelt må kravet til aktsomhet hos veterinærmyndighetene settes høyt. Importen skjedde fra et land hvor furunkulose var utbredt. Risikoen for å få inn smittet fisk var betydelig om man ikke unngikk import fra anlegg hvor furunkulose var et problem. Skadepotensialet ved å få inn smittet fisk var så stort at det kunne

Side 472

få katastrofale følger for oppdrettsnæringen og for stammene av villfisk i våre lakseelver.

Det høye kravet til aktsomhet bekreftes forøvrig av forarbeidene til fiskesykdomsloven. Det snakkes her om å "eliminere risikoen for smitteoverføring" i forbindelse med den praksis som skulle følges ved avgjørelse av søknader om å få importere levende fisk. Statens henvisning til at kravet om aktsomhet må settes lavt fordi man har å gjøre med service- og kontrollvirksomhet, er forfeilet. Det som det her gjelder er å beskytte vitale nasjonale ressurser. Uttalelsene i forarbeidene til erstatningsloven som staten har vist til, angår helt andre typer offentlig virksomhet. Den rettspraksis staten har påberopt har ingen interesse for vår sak.

Det er korrekt, som påpekt av staten, at fiskesykdomsloven beskytter den nasjonale ressurs som ferskvannsfisk er. Men fra det å slutte til at loven ikke gir den enkelte næringsdrivende et erstatningsrettslig vern, er uholdbart.

Statens anførsel om at det ikke er nok for ansvar at det foreligger overtredelse av erstatningsloven § 2-1, men at det også må kreves at vedtakene om import er ugyldige, kan ikke være riktig. Et slikt tilleggskrav til forvaltningsmessig ugyldighet følger ikke av erstatningsloven § 2-1. Vedtakene er forøvrig ugyldige. Landbruksdepartementet var ikke berettiget til å gi tillatelse, hensett til den risiko for smitte og skade som forelå.

At Landbruksdepartementet tillot import fra Landcatch i 1984 og 1985, fremstår som uforståelig. Det var påvist furunkulose i smoltanlegget såvel i 1982 som i 1983, ved saltvannsavdelingen var furunkulose konstant og påviselig tilstede. Dette visste veterinærmyndighetene. Smittepresset mot smoltavdelingen var betydelig og permanent. Når først tillatelse til import ble gitt, skulle veterinærmyndighetene bl.a. gjennom adekvate vilkår om undersøkelser og tester, så langt som mulig sørget for å bringe på det rene om fisken var smittet. De vilkår som ble stilt var utilstrekkelige og tildels uforståelige med henblikk på å avdekke om smitte forelå.

Det er ikke bestridt fra statens side at furunkulosen i de ankende parters anlegg kom fra den importerte smolten. Når det var uforsvarlig å gi importtillatelse, foreligger det derfor årsakssammenheng mellom den ansvarsbetingende handling og skaden. Også om ansvaret begrunnes på manglende eller utilstrekkelige vilkår ved importtillatelsene, foreligger det årsakssammenheng. Anførselen om "avskjærende årsaker" er uholdbar.

Statens anførsel om at oppdretterne med hensyn til eventuell reduksjon av erstatningen p.g.a. egenskyld, må identifiseres med Romstad, Ramfjord og Phillips, fordi disse har opptrådt som mellommenn, er en konstruksjon uten dekning i reelle forhold.

De to parter som fikk smitte i sine anlegg i 1986, Namsenlaks A/S og Namsen Lakserogn og Settefisk A/S, kan ikke stå i noen særstilling i forhold til de oppdrettere som fikk smittet anleggene gjennom import eller nokså umiddelbart etter importen. Det erkjennes at det må være en grense for hvor langt statens ansvar kan strekkes. Dette må avgjøres ut fra en påregnelighetsvurdering, hvor geografisk og tidsmessig nærhet må stå sentralt. Disse krav til nærhet er oppfylt her.

Side 473

Også slakte- og forbedriftene må være vernet. Disse er eiet av partene i saken, og har sin virksomhet knyttet direkte til deres.

Statens anførsel om at ansvaret må nedsettes til null etter skadeserstatningsloven § 2-2 nr. 1 slik den lød pr. juni 1985, kan ikke gis medhold. Vel er tapet blitt stort, men ikke ekstraordinært i forhold til det som måtte

ventes. Staten har utvist et klart uforsvarlig forhold, staten har økonomisk bæreevne samtidig som de enkelte bedrifter tildels er økonomisk knekket av sykdommen. Bedriftene har ikke hatt praktisk mulighet for å gardere seg mot tapet, heller ikke ved å tegne forsikring.

De ankende parter har for Høyesterett nedlagt slik påstand:

- "1. Staten v/Landbruksdepartementet er erstatningsansvarlig overfor de ankende parter for det økonomiske tap de er påført gjennom importen fra Landcatch Fishfarm Ltd., Lochgilphead, Skottland i 1985.
2. De ankende parter tilkjennes erstatning for utgifter til teknisk og juridisk bistand for herredsrett, lagmannsrett og Høyesterett."

Ankemotparten, staten v/Landbruksdepartementet, har i hovedtrekk gjort gjeldende:

Søksmålet har et paradoksalt utgangspunkt. Oppdretterne ønsket i egeninteresse å importere smolt til Norge. De søkte Landbruksdepartementet om tillatelse, hvilket de fikk. Tapet er en følge av at de fikk lov til å innrette seg som de ønsket. En naturlig saksøkt for erstatningskravet ville vært Landcatch Fishfarm. Når staten er saksøkt, kan det bare forklares ut fra at staten, i motsetning til andre aktuelle saksøkte, er søkegod.

Nærværende sak har en forvaltningsrettslig forankring som de ankende parter overser. Det er for enkelt når det hevdes at spørsmålet om ansvar alene må avgjøres ut fra en vurdering i forhold til erstatningsloven § 2-1. Vi har å gjøre med myndighetsutøvelse nedfelt i forvaltningsvedtak. Skal det kunne bli tale om ansvar, må for det første fiskeesykdomsloven, og den myndighet Landbruksdepartementet utøver i henhold til denne og forskriftene, ha som siktemål å verne den enkelte næringsdrivendes økonomiske interesse. Dernest må det kreves at vi står overfor en myndighetsutøvelse som ikke er rettmessig - vedtakene må være ugyldige - og først om også dette er tilfelle blir det av interesse å se på om det foreligger overtredelse av erstatningsloven § 2-1.

Fiskeesykdomsloven og dens forskrifter er gitt for å verne nasjonale fiskeressurser. Det er et samfunnsvern som skapes, og ikke et økonomisk vern for den enkelte utøver. Dette går frem av fiskeesykdomslovens formålsparagraf og har også støtte i lovens forarbeider.

Vedtakene om tillatelse til å importere smolten er klart gyldige. De er truffet etter en avveining av behovet for import og risikoen for sykdom gjennom importen. Denne avveiningen kan domstolene ikke prøve. Det er uten dekning i realitetene når de ankende parter hevder at departementet traff sin avgjørelse i 1984 ut fra press, og at det da forelå vilkårlighet. Det er forøvrig 1985-vedtakene som er aktuelle.

Hvis man finner det nødvendig å foreta en vurdering ut fra erstatningsloven § 2-1, er det helt sentralt at man har å gjøre med en myndighetsutøvelse som innebærer en offentlig kontroll- og servicevirksomhet. Det følger såvel av forarbeidene til erstatningsloven som av bl.a.

Side 474

reisebyrå-dommen, Rt-1991-954, at kravet til aktsomhet ikke kan settes høyt. I nærværende sak hadde forøvrig Landbruksdepartementet foretatt en grundig vurdering av Landcatch. Man hadde forsikret seg om at det var etablert en betryggende helsekontroll utført av ledende eksperter på fiskeesykdommer, og det var stilt vilkår om ferskvannskarantene og særskilte furunkulosestester i tillegg til helseattest. De ankende parters argumentasjon omkring uaktsomhet bygger i det vesentlige på etterpåklokskap.

Ansvar er også utelukket ut fra årsaksbetraktninger. Årsak til skaden er i virkeligheten de ankende parters egen import. Dette må utelukke ansvar for staten ut fra et hovedårsakssynspunkt. Men også andre årsaksbetraktninger tilsier at staten ikke er ansvarlig. Landcatch brøt flere klare forutsetninger og vilkår for importtillatelsene. Dette var forhold av sentral betydning for å sikre at fisken ikke var smittet, og bruddene på forutsetninger og vilkår må være avskjærende skadeårsaker som fritar staten for ansvar.

Det var de enkelte fiskeoppdrettere som fikk importtillatelse. Romstad, Ramfjord og Phillips opptrådte som deres mellommenn i forhold til Landcatch. Romstad, Ramfjord og Phillips var vel kjent med helseproblemene på Landcatch, og de burde forøvrig også forstått at fisken kunne være furunkulosesmittet før siste skipning i mai/juni 1985. Oppdretterne må identifiseres med sine hjelpere. Phillips, Ramfjord og Romstad ville ikke kunnet kreve erstatning om de hadde vært importører, og det samme må da gjelde de virkelige importørene. Det erkjennes at dette grunnlaget utelukkende kan påberopes overfor de bedrifter som importerte smolten fra Landcatch, ikke også de øvrige som ble rammet. Dog må A/S Salmo her regnes på linje med importørene.

Erstatning må også være utelukket ut fra betraktninger om objektiv egenrisiko. Næringen er generelt risikofylt med mulighet for store skader og tap. Videre er importsituasjonen risikofylt med henblikk på mulig sykdom. Partene var selv nærmest til å verne seg mot tap, f.eks. ved å tegne forsikring. Når skaden rammer, bør de bære de økonomiske følger av den.



Salmo A/S står i en særstilling. Selskapet kan ikke settes i noen bedre erstatningsrettslig stilling enn de bedrifter som importerte, selv om det selv ikke hadde importert smolt til det anlegget som ble rammet. Hertil kommer det særlige forhold at Ulf og Sturla Romstad hadde sentrale posisjoner i Salmo A/S. I allfall for dette selskapet må det være riktig å la statens ansvar falle bort ut fra betraktninger om medvirkning og egenrisiko.

Om det i det hele skulle være grunnlag for ansvar, så må det være riktig å la dette reduseres til null etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1 slik den lød før lovendringen av 21. juni 1985. Det er lite å bebreide staten. Skaden er meget stor. Også andre forhold taler for bortfall på dette grunnlag.

For part nr. 30, Namsenlaks A/S, og part nr. 31, Namsen Lakserogn og Settefisk A/S, må ansvar være utelukket ut fra adekvanssynspunkter. Disse anleggene importerte ikke settefisk, men fikk smitte i sine anlegg i 1986. Her er det en avstand i tid i forhold til den anførte skadevoldende handling, som må være erstatningsutelukkende.

De ankende parters argumentasjon vedrørende slakte- og forbedriftene

Side 475

er for enkel og uholdbar. Dette er selvstendige rettssubjekter som rammes indirekte. Deres erstatningsrettslige posisjon må være som andre tredje-menns, f.eks. handelsbedrifter som får sin omsetning redusert fordi det blir mindre fisk å omsette eller mindre for å selge. Slike bedrifter har ikke krav på erstatning.

Ankemotparten, staten v/Landbruksdepartementet, har for Høyesterett nedlagt slik påstand:

"1. Frostating lagmannsretts dom pkt 1 stadfestes.

2. Staten v/Landbruksdepartementet tilkjennes saksomkostninger for samtlige retter."

Jeg går så over til å drøfte og ta stilling til de faktiske og rettslige spørsmål saken reiser.

Først skal jeg se på et mer grunnleggende spørsmål vedrørende den rettslige forankring av et eventuelt erstatningskrav. Som jeg har redegjort for under gjennomgangen av partenes anførsler, er det statens standpunkt at det som grunnlag for erstatning for det første må kreves at vedtakene om importtillatelse er ugyldige og dernest at aktsomhetsnormen i erstatningsloven § 2-1 er overtrådt. Det siste mener altså staten, i motsetning til de ankende parter, ikke er tilstrekkelig. Statens argumentasjon på dette punkt kan oppsummeres noenlunde slik: Etter en rekke lover er forvaltningen gitt kompetanse til å treffe vedtak på den måten at det tilkommer forvaltningsorganet å bestemme innholdet av vedtaket - det kan f.eks. gi tillatelse eller nekte tillatelse - og det kan sette vilkår. Valget av om tillatelse skal gis, og i tilfellet hvilke vilkår som skal knyttes til den, vil, innen de lovbestemte rammer for kompetansen, tilligge forvaltningens frie skjønn. Slik er det også i dette tilfellet. Det er opp til veterinærmyndighetenes skjønn, basert på hensiktsmessighet og veterinærfaglige vurderinger, gjennom en avveining av bl.a. behov for import og risiko for sykdomssmitte, å avgjøre om dispensasjon fra importforbudet skal gis, og i tilfelle på hvilke vilkår. Etter sikker rett kan domstolene ikke underkjenne et slikt vedtak eller vilkårene for det ut fra avvikende vurderinger av de rent skjønnsmessige sider, f.eks. ved et avvikende syn på behov, sykdomsfare eller på selve avveiningen av de to elementene. Men det er nettopp en slik overprøving som vil finne sted om man går rett på en aktsomhetsvurdering og etterprøver det veterinærfaglige skjønn som er utøvet, et skjønn som etter vår forvaltningsrett eksklusivt skal ligge under forvaltningen. Staten har til støtte for sitt standpunkt vist til Rt-1959-864, Rt-1961-554 og Rt-1972-578.

Jeg er enig med staten i at det er vesentlig ved fastleggelsen av vilkårene for erstatningsplikt at det forhold som eventuelt skal begrunne ansvar, er myndighetsutøvelsen knyttet til importvedtakene etter fiskesykdomsloven med forskrifter. Videre er jeg enig i at hvis det kreves erstatning for at tillatelse er nektet, vil slik erstatning forutsette at nektelsen er ugyldig. Dette følger bl.a. av den rettspraksis staten har vist til. I nærværende sak er situasjonen at begunstigende vedtak har hatt utilsiktede skadevirkninger, skadevirkninger som ikke normalt og ikke med nødvendighet vil følge av et vedtak om importtillatelse. I en slik situasjon, hvor et begunstigende vedtak er benyttet, men har hatt virkninger som nevnt, er det for meg noe fremmed å spørre om vedtakene er

Side 476

ugyldige. Men jeg er enig med staten i at spørsmålet om veterinærmyndighetene har handlet rettmessig i forhold til den kompetanse de har etter fiskesykdomsloven med forskrifter, står sentralt i erstatningsvurderingen. Normalt må ulovlig myndighetsutøvelse, herunder om kravene til forsvarlig saksbehandling eller lovlig skjønnsutøvelse er tilsidesatt, være et vilkår for at det skal kunne gis erstatning for skade forårsaket av myndighetsutøvelsen.

For meg er det i denne saken et naturlig utgangspunkt for erstatningsdrøftelsen å stille spørsmålet om myndighetsutøvelsen var uforsvarlig med henblikk på de skadefølger som oppsto. I denne forsvarlighetsvurderingen kommer veterinærmyndighetenes kompetanse etter fiskesykdomsloven med forskrifter sentralt inn.

Dersom det hadde vært slik som staten hevder, at det er opp til veterinærmyndighetene å velge hvilket risikonivå som skal legges til grunn for dispensasjonspraksisen, måtte aktsomhetsvurderingen ha vært basert på dette risikonivå. Erstatningsplikt kunne da ikke bygges på at valget av risikonivå var uforsvarlig. Heller ikke de øvrige elementene i det som måtte inngå i det frie skjønn, vil kunne prøves i aktsomhetsvurderingen. Etter min mening er imidlertid rammen for det frie skjønn veterinærmyndighetene har, vesentlig snevrere enn det staten har hevdet. Det må ha den følge at rammen for hva domstolene kan og må legge vekt på i forsvarlighetsvurderingen, blir tilsvarende videre. Dette kommer jeg tilbake til.

Jeg bemerker at uhjemlet myndighetsutøvelse kan tenkes å gi grunnlag for erstatning uten at man behøver å påvise uforsvarlig forhold. I denne saken er det ikke gjort gjeldende at erstatning kan bygges på et slikt objektivt grunnlag. Begge parter har anført at uforsvarlig forhold fra veterinærmyndighetenes side er et nødvendig vilkår for erstatning. Jeg bemerker til dette at om man i nærværende sak hadde vurdert særskilt spørsmålet om myndighetsutøvelsen var lovlig og konkludert med at det var den ikke, er det mye som taler for at dette måtte medføre erstatningsplikt for staten uten at man behøvde å undergi veterinærmyndighetenes handlinger noen ytterligere vurdering. Ved avgjørelser etter fiskesykdomsloven med forskrifter, er nemlig risikoen for sykdomsspredning så sentral at jeg har vanskelig for å se at veterinærmyndighetene kan ha handlet aktsomt hvis det først foreligger en tilsidesettelse av den ramme for risiko som bestemmelsene setter. Situasjonen vil være at forsvarlighetsvurderingen allerede ligger implisitt i vurderingen av lovligheten.

Før jeg går inn på aktsomhetsvurderingen, er det nødvendig å ta stilling til om oppdretterne i det hele er vernet av fiskesykdomsloven med forskrifter, på en slik måte at et eventuelt brudd på veterinærmyndighetenes plikter kan gi grunnlag for erstatning. Formulert på en annen måte: Etablerer fiskesykdomsloven med forskrifter utelukkende et samfunnsvern i videre forstand, eller beskytter loven også den enkelte næringsdrivende slik at han kan gjøre krav på erstatning gjeldende om veterinærmyndighetene i forhold til ham opptrer uforsvarlig og det som følge av dette oppstår tap. For meg gir selve den grunnleggende forutsetning for drøftelsen et viktig utgangspunkt: For at spørsmålet om hvilke interesser loven verner i det hele skal være av betydning, må det foreligge et uforsvarlig forhold fra veterinærmyndighetenes side med henblikk på den skade som oppsto. Etter min mening må det kreves klare holdepunkter

Side 477

for å fravike det som må være det naturlige utgangspunktet, at uforsvarlig myndighetsutøvelse som volder den enkelte borger tap, skal erstattes.

Det er klart at den samfunnsmessige betydning av å verne fiskeressursene i vid forstand har stått sentralt ved utformingen av loven av 6. desember 1968 nr. 2 om tiltak mot fiskesykdommer. Det er derfor langt på vei treffende når staten anfører at loven etablerer et samfunnsvern. Men jeg er ikke enig i at dette ekskluderer et erstatningsvern for den enkelte næringsutøver. I denne forbindelse tillegger jeg det vekt at forarbeidene til loven viser at man også har hatt for øye mer beskjedne og avgrensede skadevirkninger, m.a.o. skadevirkninger som ikke representerer noen "samfunnsfare". Dambruk omtales i forarbeidene. Dambruk var datidens oppdrettsanlegg. Næringen som helhet var beskjeden. Dertil kommer at loven som uttalt siktemål også søker å begrense spredning "innen det enkelte anlegg" (Ot.prp.nr.41 (1967-1968) 1). Jeg finner ikke holdepunkter for å fravike det jeg mener må være utgangspunktet ved spørsmålet om hvilke interesser loven verner, nemlig at den enkelte berørte næringsutøver ikke er avskåret fra å fremme erstatningskrav.

Det kan innvendes mot en slik erstatningsplikt at skadeomfanget kan få et katastrofeartet preg og at skadeutviklingen kan være uoversiktlig og uforutseelig. Furunkuloseangrepet innen oppdrettsnæringen har et preg av katastrofe. Men det problemstillingen gjelder, er om man generelt skal unnta den enkelte næringsdrivende fra vern hvor veterinærmyndighetene har foranlediget at skade er voldt. Spørsmålet er ikke om næringsutøvere er avskåret fra å kreve erstatning hvor det inntreffer katastrofale følger. At omfang og utvikling kan ha erstatningsrettslig betydning er klart. Men disse forhold må vektlegges etter andre regler, bl.a. gjennom erstatningsrettslig krav til påregnelighet og erstatningsloven § 2-2 nr. 1 slik bestemmelsen lød før lovendringen av 21. juni 1985.

Jeg går så over til drøftelsen av om det her er utvist uaktsomt forhold fra veterinærmyndighetenes side. Jeg vil generelt drøfte det forsvarlighetsnivå som må kreves, for så å foreta den konkrete vurdering av om kravet til aktsomhet er oppfylt.

Innledningsvis bemerker jeg at det kan reises spørsmål om aktsomhetsdrøftelsen kan forankres direkte i erstatningsloven § 2-1. Forarbeidene til loven tyder på at man først og fremst har hatt for øye faktiske handlinger, og ikke i samme grad myndighetsutøvelse. Erstatningsloven § 2-1 har imidlertid et slikt preg av standard, en standard som krever en vurdering som i alle tilfeller må finne sted ved bedømmelsen av om en myndighetsutøvelse er forsvarlig, at det er naturlig å knytte aktsomhetsdrøftelsen til bestemmelsen. Men noen rettslige konsekvenser av en slik forankring av aktsomhetsvurderingen sammenlignet med en forankring i et ulovfestet krav til forsvarlig myndighetsutøvelse, kan jeg ikke se det har. Jeg minner forøvrig om det jeg tidligere har vært inne på, at selve det forhold at den påståtte erstatningsbetingende handling er myndighetsutøvelse, må få betydning for fastleggelsen av hva som er forsvarlig.

Staten har gjort gjeldende at kravet til aktsomhet må settes lavt. Det er her, i stor bredde, vist til uttalelser i forarbeidene til erstatningsloven av 1969. Det gjelder både utvalgsinnstillingen fra 1958 om statens og kommunenes erstatningsansvar, utvalgsinnstillingen fra 1964 vedrørende det offentliges og andre arbeidsgiveres erstatningsansvar samt Ot.prp.nr.48 (1965-1966). Statens hovedsynspunkt, med henvisning til uttalelser i

Side 478

de nevnte forarbeidene, er at hvor det offentlige i beskyttelseshensikt har påtatt seg kontroll eller serviceoppgaver, vil det være riktig å stille kravet til aktsomhet markert lavere enn på andre områder av det offentliges virksomhet, "... domstolenes erstatningsrettslige forsvarlighetssensur skal begrenses til en reaksjon overfor de åpenbare tilsidesettelser av kravene til opprettholdelsen av det ønskelige faglige, sosiale og menneskelige nivå" (1958-innstillingen 37). Videre har staten særlig vist til den såkalte reisebyrådommen i Rt-1991-954, som den har ansett som grunnleggende for fastleggelsen av aktsomhetskravet for offentlig kontroll- og servicevirksomhet.

Jeg kan ikke se at det er holdbart, som hevdet av staten, at vi i nærværende sak står overfor en offentlig virksomhet av en karakter som tilsier en særlig lav aktsomhetsnorm - en spesiell "service- og kontrollnorm". Reisebyrå-dommen gjelder et tilfelle hvor staten har etablert et system som skulle beskytte kjøpere av feriereiser mot tap. Den ordning som er etablert innebærer en betydelig grad av beskyttelse, men, som saken viser, det etablerte system er ikke vannrett. Det forekommer meg i en slik situasjon rimelig at man skal være forsiktig med å ilegge staten ansvar.

I forarbeidene til erstatningsloven er man i forskjellige sammenhenger inne på betydningen av om vedkommende offentlig virksomhet har karakter av service, bistand eller kontroll. Kontrollvirksomhet som skipskontrollen drøftes f.eks. i stor bredde med henblikk på om dette feltet bør undergis særlige regler. Mer allment drøftes betydningen av at det er service, bistand- eller kontrollvirksomhet f.eks. i forhold til en regel om nedsettelse av ansvar. Også drøftelse av hvilken aktsomhetsnorm som kan kreves, skjer i adskillig grad i lys av hvilken offentlig sektor man står overfor. Men jeg sitter igjen med det inntrykk, særlig i forhold til Ot.prp.nr.48 (1965-1966), at de områder man først og fremst har tenkt seg en spesiell - lav - aktsomhetsnorm for, er service- og bistandsytelser i vanlig forstand. I oppsummeringen i proposisjonen på 79 heter det bl.a.:

"Det vil etter departementets oppfatning ikke være rimelig at det statueres ansvar i ethvert tilfelle hvor det kan sies at en skade er voldt ved uaktsomhet. Dette gjelder særlig hvor det er tale om visse servicevirksomheter, rednings- og bistandsytelser og rådgivningsvirksomhet av forskjellig slag."

Veterinærmyndighetenes oppgaver etter fiskesykdomsloven, er det etter min mening ikke naturlig å se under synsvinkelen service- eller bistand. Avgjørelser om import av levende fisk med de mulige skadevirkninger det innebærer, vil kunne ha virkninger av nasjonal betydning. En vesentlig del av den totale offentlige virksomhet i vid forstand går forøvrig ut på å beskytte og tilrettelegge forhold for næringsutøvere og privatpersoner. Hvis vi i en sak som nærværende skulle anlegge en lav aktsomhetsnorm, har jeg vondt for å se annet enn at konsekvensen måtte bli at man for store deler av den offentlige virksomhet måtte operere med et slikt lavere aktsomhetskrav. En slik avgrensning av det offentliges ansvar kan jeg ikke se harmonerer med det som det er lagt opp til i forarbeidene til erstatningsloven.

Staten har, som jeg tidligere har vært inne på, anført at det etter

Side 479

fiskesykdomsloven med forskrifter er opp til veterinærmyndighetene å velge det risikonivå som skal legges til grunn ved avgjørelser av søknader om importtillatelse. Så lenge myndighetene holder seg innenfor det risikonivå som er valgt, kan ikke det etter statens oppfatning gi grunnlag for uaktsomhetsansvar. En slik betraktning er etter min mening ikke riktig. Forarbeidene til fiskesykdomsloven viser at man tilsiktet en høy

grad av vern mot å bringe inn nye eller risikere spredning av tilstedeværende fiskesykdommer. Landbrukskomiteen uttalte f.eks. i Innst. O nr. 2 (1968-69) 2 bl.a.:

"Komiteen er enig i at det er påkrevet med en lov som kan hindre spredning av fiskesjukdommer i damfiskeanlegg og i våre vassdrag. En spredning av fiskesjukdommer til våre vassdrag, og da særlig til våre lakseførende elver kan få vidtrekkende følger. Etter at proposisjonen ble trykt er det påvist furunkulose i Numedalslågen med stor dødelighet på laksen. Loven kan synes streng, men med de store verdier som står på spill, mener komiteen at det er nødvendig med strenge forholdsregler og finner det ikke forsvarlig å foreslå lempninger i noen av de foreslåtte lovregler."

Enkelte uttalelser i forarbeidene, f.eks. om at man skulle "eliminere risikoen for smitteoverføring" kan ikke tas bokstavelig. Men at man som sagt tilsiktet en høy grad av sykdomsvern, er på det rene. Jeg ser ingen motsetning mellom en slik forutsetning og forutsetningen om at det skulle kunne tillates import. Poenget må være at import skal kunne skje bare hvis og på en slik måte at risikoen for spredning av alvorlige sykdommer vil være meget liten. Det er loven forutsetning at veterinærmyndighetene i sin dispensasjonspraksis, forsåvidt gjelder alvorlige fiskesykdommer, opererer innenfor et slikt lavt risikonivå.

Ved aktsomhetsvurderingen må det være av sentral betydning at man i Norge før 1985 ikke hadde furunkulose i norske oppdrettsanlegg. Norge var ett av få land hvor denne sykdommen ikke var noe problem. Furunkulose er en meget alvorlig sykdom med høy skade- og smitteevne. Selv om det skulle være riktig, som bl.a. den sakkyndige Roald har forklart, at man her i landet først fullt ut er blitt kjent med skade- og smitteevnen etter at sykdommen kom hit, kan det ikke være tvil om at man i 1985 var på det rene med de sentrale egenskaper ved sykdommen og at sykdommen var alvorlig. Det går bl.a. frem av det jeg siterte fra Landbrukskomiteens innstilling at furunkulose var en sykdom man var sterkt opptatt av ikke skulle spres. Veterinærmyndighetenes uttalelser i tilknytning til forespørsler om mulig import fra Skottland, og også en rekke andre dokumenter i nærværende sak, viser forøvrig at myndighetene i 1985 var klar over at smitte av furunkulose i de norske anlegg kunne få meget alvorlige følger.

Ved vurderingen av om det er utvist uaktsomt forhold, finner jeg ikke grunn til å gå særlig inn på de tillatelser som ble gitt i 1984 og bakgrunnen for disse. Det er på det rene at skotske myndigheter engasjerte seg for at det fra norsk side skulle gis importtillatelse for smolt fra Landcatch. I tid faller dette nær opp til tidspunktet for departementets revurdering i mai 1984. Men jeg finner ikke grunnlag for anførselen om at tillatelsen i 1984 var vilkårlig, eller bygget på utenforliggende

Side 480

hensyn. Noen nærmere vurdering av 1984-vedtakene, vilkårene knyttet til dem, gjennomføringen m.v. ser jeg ikke noen grunn til å gi.

Forsvarlighetsvurderingen i forhold til 1985-vedtakene kan deles i to: (1) Var det overhodet forsvarlig å tillate import fra Landcatch i 1985 og (2) i tilfellet ja - var de vilkårene som ble satt i forbindelse med tillatelsene forsvarlige med henblikk på å avdekke mulig smitte før import. Men jeg bemerker at de to elementene henger sammen, og at det er spørsmål om det totalt sett foreligger uforsvarlig forhold fra veterinærmyndighetenes side.

Ved vurderingen av om det var forsvarlig å tillate import i 1985 har jeg særlig lagt vekt på: Landcatch var et anlegg med høy teknisk standard. Det fremtrådte som profesjonelt og innsiktsfullt drevet av dyktige fagfolk. Det var god helseovervåkning på anlegget. Man hadde til dette engasjert den best tilgjengelige ekspertise, Stirling og DAFS. Det er videre vesentlig - og her er jeg ved vilkårene for importen - at det ble stilt krav om særskilte furunkulose tester, karantene og helsesertifikat om sykdomsfrihet.

Men dette må holdes opp mot bl.a. smittefaren ved anlegget og den sykdomserfaring man hadde. Sjøvannsavdelingen hadde furunkulose permanent tilstede. 1983-årgangen av smolten hadde vært smittet mens den sto i smoltavdelingen og hadde smitte ved overføringen til sjøvannsavdelingen. Elvevannet måtte betraktes som infisert, og det var mulighet for at også sjøvannet som grenset opp til anlegget kunne ha bakterier. Den sakkyndige Raa har i sin redegjørelse for Høyesterett påpekt at risikoen for smitte fra omgivelsene var betydelig. Også faren for smitte mellom årsklassene da startforingsklar yngel våren 1983 ble plassert i smoltavdelingen sammen med 1983 smolten, betrakter han som stor. Hans hovedsynspunkt er at selv med tiltak og god disiplin med hensyn til smittehygiene, vil det være meget vanskelig rent praktisk å hindre smittespredning til eller innen ferskvannsavdelingen når smittefaren ses i lys av hva som erfaringsmessig må skje ved et oppdrettsanlegg, ved inn- og utbæring av for, uttransport av smolt m.v. Den sakkyndige Roald bedømte risikoen for smitteoverføring fra omgivelsene som langt mindre, og særlig liten måtte den etter hans

mening ha fortont seg i 1985 med den kunnskap man den gangen hadde om furunkulosens smitteevne. Han anså det for meget lite sannsynlig at det var skjedd overføring av smitte til startforingsklar yngel i 1983.

Raas og Roalds vurderinger av smitterisikoen fra omgivelsene er altså temmelig forskjellige. Følger man Raas vurdering av risikoen, må risikoen for smitte fra omgivelsene alene være tilstrekkelig til at det var uforsvarlig å tillate import fra Landcatch. Roalds vurdering, om den legges til grunn, må lede til at den risiko for smitte som det var fra omgivelsene, ikke i seg selv er tilstrekkelig til å konstatere uforsvarlighet.

I en erstatningsrettslig forsvarlighetsvurdering som den som skal foretas i denne saken, finner jeg det vanskelig å bebreide veterinærmyndighetene at de ikke vurderte risikoen på samme måte som Raa. Jeg legger til grunn at veterinærmyndighetene måtte, forsåvidt gjaldt risiko for smitte fra omgivelsene, kunne basere seg på en vurdering noenlunde etter de linjer Roald har foretatt. Men jeg vil likevel legge til at Landbruksdepartementet ved avgjørelsen måtte regne med og ta i betraktning at det var en reell smitterisiko fra miljø og omgivelser. Som påpekt visste

Side 481

man at furunkulose i det omkringliggende miljø var tilstede, den vekt FAO/OIE-rapporten tillegger miljøfaktorer og omgivelser, understreker risikoen her. Men jeg finner altså ikke grunn til å konstatere at smitterisikoen fra det omkringliggende miljø var så stor at det i seg selv tilsa at det var uforsvarlig å gi importtillatelse.

Men ved siden, eller eventuelt som et ledd i vurderingen av den smitterisiko som eksisterte fra omgivelsene, var det også nødvendig å ta i betraktning sykdomshistorien ved Landcatch. Det er på det rene at 1983-smolten hadde furunkulose mens smolten sto i smoltanlegget. Håstein uttalte i sin rapport etter besøket på Landcatch i april 1984 "at man ikke har helt brakt på det rene hvor smitten stammet fra ...". Det forelå altså usikkerhet omkring smitemåte, og det var man klar over. Nå var imidlertid sykdomshistorien ved Landcatch på ett vesentlig punkt supplert før vedtaket av 1985, nemlig gjennom den erfaring man gjorde med 1984-smolten som ble importert til Norge. Selv om det, som påpekt av den sakkyndige Raa, skulle være slik at man ikke med sikkerhet kan slå fast at 1984-smolten var smittefri, er det imidlertid overveiende sannsynlig at dette var tilfelle. Veterinærmyndighetene måtte kunne basere seg på det ved vurderingen av søknadene for 1985. Erfaringen med 1984-smolten svekker betydningen av usikkerheten med hensyn til smitekilden ved Landcatch. Men det er også vanskelig å se at den skapte fullstendig klarhet i årsaken til tidligere furunkuloseangrep.

Etter min mening må konklusjonen bli at det var en risiko for at smolten var smittet av furunkulose eller kunne bli smittet av furunkulose før en import til Norge. Men jeg viker tilbake for å konstatere at risikoen var så stor at det uansett vilkår med henblikk på å avdekke mulig smitte, var uforsvarlig å tillate import til Norge. Når det gjelder denne vurderingen finner jeg imidlertid grunn til å legge til: Landbruksdepartementet har i en rekke uttalelser skissert vilkårene for import av smolt. Jeg har redegjort for dette. Uttalelsene varierer noe m.h.t. hvilke krav som stilles, men vi finner i alle krav om helseundersøkelser over en angitt tidsperiode, prøver og prøvemethodikk, sertifikater m.v. I noen av uttalelsene er det uttrykkelig stilt et krav om sykdomsfrihet i undersøkelsesperioden. Undersøkelsesperioden varierer noe, men tre år ser ut til å ha vært et slags gjennomsnitt. Jeg finner det forøvrig naturlig at i de uttalelsene hvor det ikke uttrykkelig er stilt krav om sykdomsfrihet, ligger et slikt krav implisitt i de øvrige vilkår. Etter min mening kan det med grunn spørres om hva poenget vil være med helsekontroll og undersøkelser over en lengre periode med henblikk på å avdekke smittsomme sykdommer, om ikke dette også innebærer et krav om negative påvisninger for at import skal tillates.

Avgjørelsen i nærværende sak er uforenlig med et krav om sykdomsfrihet i tre år. Til dette har staten innvendt at de fremlagte uttalelser ikke var bindende for departementet og at departementet avgjorde sakene etter en konkret vurdering. Jeg er enig i at de retningslinjer for import som er skissert, ikke innebar rettslige skranker for departementet ved avgjørelsene. Jeg har heller ikke problemer med å akseptere at departementet måtte avgjøre søknadene etter en individuell vurdering. Men det som det etter min mening med grunn må spørres om, er om det er riktig at departementet i de øvrige saker som er avgjort, ikke har fulgt de retningslinjer det selv har angitt. Staten har ikke dokumentert, eller søkt

Side 482

å dokumentere, at så er tilfellet. Og hvis departementet generelt i den øvrige praksis har fulgt retningslinjene, må man stille spørsmålet om hvorfor dette er fraveket i forhold til Landcatch. Det ville kunne oppstå et spørsmål om ikke tvil om forsvarligheten av å fravike de krav som generelt ble stilt, måtte gå ut over staten.

Jeg går ikke nærmere inn på dette fordi jeg finner at konklusjonen, også sett bort fra det forhold jeg her har berørt, må bli at uforsvarlig forhold foreligger. Som jeg har vært inne på, måtte man regne med en reell risiko for at smolten var eller kunne bli smittet. Etter min mening var de vilkår departementet satte i forbindelse med importen ikke tilstrekkelige til å anses som aktsomme med henblikk på at en eventuell smitte skulle bli avdekket. De vilkår, eller klare forutsetninger, som må sies å ha vært stilt fra departementets side i forbindelse med tillatelsen, var for det første et krav om karantene av fisken i 40 dager før eksport til Norge. Karantenen skulle skje i ferskvann, hvilket naturlig måtte oppfattes som lochvann. Fisken skulle være adskilt - "isolated" - fra den øvrige fisken i ferskvannsavdelingen. Det skulle dernest tas to "specific furunculosis tests" i løpet av karanteneperioden. Det var videre bestemmelser om overføringen til brønnbåtene. I selve importtillatelsen ble det stilt vilkår om helseattest som ikke måtte være mer enn 14 dager gammel.

Jeg bemerker her først at det var en klar svakhet ved fastsettelsen av vilkårene at disse ikke var blitt til etter en drøftelse mellom Landbruksdepartementet og de skotske veterinærmyndigheter. Dette ville vært naturlig idet de skotske myndigheter hadde større kompetanse i å bedømme smittefaren og mulighetene for avdekking av smitten. Det kan nok være en del i statens betraktning, som særlig refererer seg til de to spesielle furunkulosestestene og helseattesten, at skotske myndigheter hadde den beste innsikt i hvorledes prøver skulle tas og testene skulle utføres. Men det er etter min mening for enkelt å si at man stolte og burde kunne stole på andre. Landbruksdepartementet var klar over at om f.eks. testene skulle være av betydning, måtte det stilles krav til prøvematerialet, det måtte tas ut død eller moribund fisk, og at prøvemethodikken var av betydning. Det skjedde ingen drøftelse av om man kunne påregne at de impliserte ville medvirke slik at det ville bli et fullgodt prøvemateriale til testene. Heller ikke kan jeg se at det var noen drøftelse av om det kunne påregnes at negative tester ville gi en rimelig sikkerhet for at det ikke var latent furunkulose tilstede. Her minner jeg om hva det er sagt i tillegget i FAO/OIE-rapporten om dette.

Man kan altså si at Landbruksdepartementet stilte opp visse vilkår, og så overlot det videre initiativ og opplegg til andre. Skulle dette være betryggende forutsatte det full lojalitet og energi ikke bare hos DAFS og Stirling, men ikke minst hos Landcatch, med henblikk på at forholdene ble lagt til rette for å avdekke en eventuell smitte. En slik lojalitet og aktiv medvirkning kunne for Landcatch kollidere med forretningsmessige ønsker om at en eventuell smitte ikke ble avdekket i dens latente form.

Når det forøvrig gjelder vilkårene, bemerker jeg at ferskvannskarantene var hensiktsmessig med sikte på å beskytte smolten mot smitte i karanteneperioden, men mindre egnet med henblikk på at smolten burde utsettes for stress slik at en eventuell latent furunkulose kunne avdekkes

Side 483

ved klinisk utbrudd. Med hensyn til de to særskilte furunkulosestestene, var det en svakhet at det var opp til Landcatch, innenfor karanteneperioden, å bestemme når testene skulle tas. Det burde vært stilt vilkår om at iallfall den ene testen skulle tas så nær opp til avskipping som mulig.

Min konklusjon på dette punkt er altså at vilkårene, hensett til den reelle sykdomsrisiko som forelå, ikke var tilstrekkelig forsvarlige med henblikk på å få avdekket en eventuell smitte. Importtillatelsene innebar derfor et avvik fra det aktsomhetsnivå som må kreves ved vedtak om dispensasjon fra forbudet mot å importere levende fisk.

Jeg behandler så spørsmålet om årsakssammenheng mellom det uaktsomme forhold og skaden. Det er enighet om at skadene de ankende parter er blitt påført kan tilbakeføres til 1985smolten fra Landcatch. Når og på hvilken måte smolten ble smittet, er det derimot uenighet om. De ankende parters standpunkt er at fisken trolig er blitt smittet kort etter at den ble plassert som startforingsklar yngel i smoltavdelingen våren 1984, og at den da ble smittet av 1984-smolten eller ved smitte fra sjøvannsavdelingen. De ankende parters standpunkt støttes i vesentlig grad av den sakkyndige Raa.

Ankemotpartens standpunkt er at smitten har skjedd på våren, trolig i april eller mai, 1985, og at det er høyst sannsynlig at smitte har skjedd gjennom tilførsel av infisert vann fra Ormsary River. Dette standpunktet er støttet av den sakkyndige Roald, spesielt forsåvidt gjelder smittetidspunktet. Den sakkyndige Roald er enig i at elvevann er den sannsynlige smitteårsak hvis det kan legges til grunn at elvevann har vært tilsatt så tidlig at det kan forklare furunkuloseutbruddet i slutten av mai. Den sakkyndige Raa var forøvrig enig i at hvis ikke fisken allerede var smittet og elvevann ble tilsatt, og fisken senere ble syk, ville elvevann vært den sannsynlige smitteårsak. Uenigheten om smittetidspunkt og smittemåte har særlig betydning i forbindelse med statens anførsel om "avskjærende skadeårsaker", som jeg kommer tilbake til.

For meg er det ikke nødvendig å ta stilling til smitteårsak og nøyaktig smittetidspunkt. Det er på det rene at fisken ble smittet i smoltavdelingen. Dette må, bl.a. hensett til inkubasjonstid fra smitte til utbrudd, ha skjedd

før 22. mai, da elvevann med sannsynlighet har vært tilsatt. Vi har imidlertid ikke indikasjoner som gjør at det kan legges til grunn at elvevann har vært tilsatt før den nevnte datoen. Det er ikke da grunnlag for å si at tilsetning av elvevann er mer sannsynlig smitteårsak enn andre. Lagmannsretten la til grunn at smitteårsaken var at det ble tilsatt sjøvann i de karene der smolten var, ca en uke før skiping. Flere grunner, bl.a. tidspunktet da smitte senest må ha skjedd, gjør en slik smitteårsak usannsynlig. Konklusjonen må være at fisken er smittet i smoltavdelingen en tid før 22. mai og at smitteårsaken er ukjent.

Statens standpunkt er at et slikt årsaksforhold ikke er tilstrekkelig til at det erstatningsrettslig foreligger årsakssammenheng mellom uforvarlig forhold og skade. For det første hevdes det at hovedårsaken til skaden er importen fra de 24 oppdretterne. Det er deres fysiske import, og ikke statens forutgående tillatelser, som er hovedårsaken. Jeg følger ikke statens resonnement her. Det ansvarsbetingende forhold knytter seg til importtillatelsene. Importtillatelsene var nødvendige for å få smolten til landet, og jeg kan da ikke se at man ut fra årsaksbetraktninger kan utelukke ansvar for staten.

Side 484

Dernest hevder staten som nevnt, at det foreligger "avskjærende årsaker". Det er tre slike avskjærende årsaker som påberopes. For det første at Landcatch i strid med klare forutsetninger tilsatte elvevann. Dernest at karantenevilkåret ikke har vært oppfylt, det har bl.a. skjedd medisinerings av fisken i karanteneperioden. For det tredje at sykdommen ble oppdaget ved Landcatch før siste skiping til Norge, og det skulle vært gitt varsel om dette til norske veterinærmyndigheter. Lossing av smolten i Norge ville da ikke skjedd, og skaden ville vært unngått. I allfall foreligger det grov uaktsomhet fra Landcatch med henblikk på sykdomsoppdagelse og unnlatt varsel til norske veterinærmyndigheter.

Med hensyn til elvevann som smitteårsak, viser jeg til det jeg allerede har sagt om dette. Jeg kan ikke se at det er sannsynliggjort at det ble tilsatt elvevann på et slikt tidspunkt at dette må legges til grunn som smitekilden. Men uansett dette forhold og brudd på karantenevilkårene samt at sykdommen eventuelt ble eller burde vært oppdaget og at varsel skulle vært gitt, kan jeg ikke se at årsaksbetraktninger kan utelukke ansvar for staten. Det vil i tilfelle her være snakk om samvirkende årsaker, med den følge at eventuelt også andre enn staten er ansvarlig for skaden.

Jeg har forstått statens prosedyre slik at det stilles spørsmål ved om også kravet til påregnelig skadefølge er oppfylt. Staten har vist til Rt-1973-1268 hvor det med hensyn til skade som følge av et kabelbrudd uttales: "Selv om det utvilsomt har vært påregnelig at omfattende skadevirkninger kunne bli følgen av et kabelbrudd, antar påregneligheten en ubestemt og nærmest abstrakt karakter sett i forhold til det enkelte skadetilfellet." Det er fra staten pekt på at skadefølgen i vårt tilfelle på samme måte er omfattende og at det har et preg av tilfeldigheter hvor og når sykdommen rammer. Jeg skal senere behandle særskilt de anlegg som fikk smitte først i 1986 og slakte- og forbedriftene. Men ser man bort fra disse, finner jeg det klart at kravet til påregnelighet er oppfylt. Skaden har enten rammet dem selv som importerte smolten eller anlegg lokalisert nær importørenes. At skade kunne ramme disse anleggene var en nærliggende mulighet hvis fisken først var smittet. Jeg kan da vanskelig se at ansvar overfor disse virksomhetene kan utelukkes fordi det senere skadeforløpet eventuelt måtte få et tilfeldig forløp.

Jeg går så over til å drøfte anførsler fra staten om erstatningsbortfall p.g.a. objektiv egenrisiko, "lempning til null" og egenskyld m.v. Etter min mening foreligger det særlige forhold for A/S Salmo som tilsier en egen drøftelse for denne bedriften. Jeg ser i det følgende foreløpig bort fra spørsmålene vedrørende A/S Salmo.

Staten har anført en rekke hensyn som etter dens mening bør lede til ansvarsfrihet, selv om de generelle vilkår for erstatning er oppfylt og selv om fiskesykdomsloven med forskrifter i alminnelighet verner også næringsutøvere. De hensyn som er gjort gjeldende kan sies å angå importbedriftenes stilling, oppdretternes næringsrisiko og særlige hensyn knyttet til statens virksomhet som kontrollorgan. Det er bl.a. pekt på: Importørene har i egen næringsinteresse benyttet seg av det apparat staten har etablert for å sikre forsvarlig import. Staten bekoster apparatet og importørene høster regulært gevinsten ved å få importere. Gevinsten i nærværende sak ville blitt meget stor om alt var gått godt. Det kan ikke være urimelig at bedriftene da, når det går galt, bærer tapet. Skal staten ha

Side 485

ansvar for skade ved slik kontrollvirksomhet, kan tapet bli meget betydelig. I avveiningen av hvem som er nærmest til å bære tapet, må det også være et sentralt hensyn at tapet ligger innenfor den næringsrisiko en oppdretter må kalkulere med. Den store næringsrisiko i oppdrettsnæringen tilsier at oppdretterne så langt mulig garderer seg mot tap. Tegning av forsikring er nærliggende. Oppdretternes henvisning til at det ikke er mulig å

tegne forsikring, kan ikke være holdbar. Det er et spørsmål om pris. De aller fleste oppdrettsanlegg som er rammet av furunkulose, er avskåret fra å fremme erstatningskrav. De har fått smitten relativt sent og ansvar for staten måtte utelukkes allerede ut fra et påregnelighetskrav. Det vil altså, for partene i nærværende sak, ha et betydelig preg av tilfeldighet om de får sine tap dekket. Det er også grunn til å reise spørsmål om rimeligheten av å gi erstatning til noen få, og nekte de mange. Særlig uttalt blir denne urimeligheten når hovedtyngden av dem som får erstatning nettopp er de oppdrettere som bragte sykdommen til Norge. Plassering av ansvar hos staten, vil kunne ha en åpenbar negativ effekt. Veterinærmyndighetene vil i egen interesse søke å opptre med den største grad av aktsomhet. Risikerer de erstatningsansvar, vil derimot følgen kunne bli at dispensasjonsadgangen håndheves vesentlig mer restriktivt enn de foreliggende muligheter for skade skulle tilsi. Ikke minst for oppdrettsnæringen vil dette kunne ha negative virkninger.

De reelle hensyn staten har vist til, og som jeg har referert hovedtrekkene i, har varierende vekt, men samlet sett har de tyngde ved erstatningsvurderingen. Særlig tyngde har de overfor de bedrifter som importerte smolt. Jeg kan imidlertid ikke se at de påberopte hensyn gir grunnlag for å utelukke erstatning. De vil derimot med styrke komme inn ved vurderingen av om erstatningsansvaret skal lempes.

Jeg har ved det forutgående i noen grad foregrepet vurderingen av om et ansvar for staten kan lempes til null etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1, slik den lød før lovendringen av 21. juni 1985 som trådte ikraft 1. august 1985. Da ble § 2-2 nr. 1 avløst av den någjeldende § 5-2. Hensett til at det ansvarsbetingende forhold fant sted før den nye lovbestemmelsen ble gitt, må det være § 2-2 nr. 1 som får anvendelse. En annen sak er at valget av hjemmel for avgjørelsen i denne saken neppe får betydning. Erstatningsloven § 2-2 nr. 1 gir etter sin ordlyd adgang til å bestemme at ansvaret skal lempes slik at skadelidte helt bærer skaden. Denne forståelsen bekreftes av forarbeidene. En slik lemping til null må imidlertid forutsette helt særegne og tungtveiende forhold på skadevolder- og skadelidtsiden. Jeg kan ikke se at det i nærværende sak er grunnlag for bortfall av erstatningen på et slikt grunnlag.

Spørsmålet om reduksjon av erstatningen etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1 skal ikke avgjøres av Høyesterett nå etter den deling av pådømmelsen som er foretatt. Partene har derfor i sin prosedyre ikke hatt foranledning til å gå inn på reduksjonsspørsmålet. Av denne grunn skal jeg være noe forsiktig med å kommentere det. Men fordi de hensyn som vil tale for nedsettelse, har vært behandlet i stor bredde med henblikk på spørsmålet om eventuell nedsettelse til null, finner jeg likevel grunn til å komme med den generelle bemerkning at de samlet sett må lede til en betydelig erstatningsnedsettelse. Særlig gjelder det for de bedrifter som kjøpte smolt fra Landcatch.

Staten har også gjort gjeldende at et erstatningsansvar må reduseres

Side 486

eller falle bort p.g.a. egenskyld. Resonnementet er følgende: Romstad, Ramfjord og Phillips opptrådte som mellommenn og hjelpere for oppdretterne ved kjøp av smolten. Disse burde forstått senest da den siste lasten med smolt ble hentet, at fisken kunne være smittet av furunkulose. Det forelå indikasjoner på det. Hadde de selv importert, ville de ikke kunnet kreve erstatning p.g.a. eget grovt uforsvarlig forhold, iallfall måtte en eventuell erstatning reduseres betydelig. Oppdretterne har valgt å benytte hjelpere, og de må identifiseres med dem slik at uaktsomt forhold hos hjelperne betraktes som om uaktsomheten forelå hos oppdretterne selv. Deres krav må derfor falle bort i samme grad som hjelperne ville vært utelukket fra å fremme krav. Det aksepteres imidlertid at dette grunnlaget ikke kan få betydning for dem som fikk smitte i anlegget uten selv å ha importert, derimot må slakte- og forbedriftene som grunner sitt krav på tilhørighet til oppdrettere som importerte, stå i samme stilling som disse.

Jeg kan ikke se at denne anførselen kan føre frem. Det reelle forhold, som forøvrig staten var kjent med, var at Ramfjord og Romstad kjøpte smolten fra Landcatch. Disse solgte så smolten til Fremstad, som igjen solgte den til oppdretterne. Staten var klar over at det var oppdretterne som skulle ha fisken, importtillatelsene var av Landbruksdepartementet utstedt til den enkelte oppdretter. Det ansvarsbetingende forhold fra statens side gjelder nettopp at oppdretterne ved å få sine tillatelser og benytte seg av disse, kunne få furunkulosesmitte i sine anlegg med skade til følge. Jeg kan ikke se at det kan fritta staten for ansvar om det ved siden av statens uforsvarlige forhold også ble utvist uaktsomhet fra andre. Ramfjord og Romstad har ikke karakter av "hjelpere" det er naturlig å foreta identifikasjon med. De er grossister og har, med Phillips som sin hjelper, i egen næringsinteresse kjøpt og solgt smolt. Oppdretterne hadde forøvrig ikke praktiske muligheter til å føre kontroll med deres virksomhet.

Staten har anført at for A/S Salmo foreligger særforhold som tilsier at staten ikke kan være ansvarlig overfor selskapet. A/S Salmo har bestridt dette, og gjort gjeldende at selskapet må stå i samme stilling som de øvrige



parter som er rammet av furunkulose uten å ha importert smolt. Mitt syn faller her sammen med statens. Jeg ser det også slik at det for A/S Salmo foreligger forhold som tilsier at erstatningskravet faller bort. For meg er det naturlig å knytte dette til erstatnings loven § 2-2 nr. 1 og se bortfallet under synsvinkelen "lempning til null".

Sentralt i vurderingen her står A/S Salmos forhold til Ulf og Sturla Romstad. Ulf Romstad var i 1985 leder av settefiskavdelingen ved A/S Salmo, og n av fem eiere i selskapet, med 20% av aksjene. Sturla Romstad, som selv ikke hadde noen eierandel, var styreformann. Sturla Romstad var forøvrig veterinær og utførte veterinær oppgaver for A/S Salmo. Ulf og Sturla Romstad opptrådte ikke for A/S Salmo da de kjøpte smolten. A/S Salmo fikk ikke levert smolt fra Landcatch. Likevel vil det etter min mening i betydelig grad være riktig i erstatningsvurderingen å la det gå utover A/S Salmo om Ulf og Sturla Romstad ved importen utsatte selskapet for en risiko for skade og denne risikoen realiserte seg. Generelt sett er A/S Salmo nærmere til å bære konsekvensen av Ulf og Sturla Romstads handlinger enn staten, også om deres opptreden ikke skulle kunne karakteriseres som uaktsom.

Side 487

I den konkrete vurderingen peker jeg først på at Ulf og Sturla Romstad kjente til Landcatch og dets problemer med furunkulose. Langt på vei kjente de til de samme faktiske forhold som Landbruksdepartementet var kjent med. Vedrørende vurderingen av sykdomsrisikoen har Sturla Romstad under bevisopptaket til bruk for Høyesterett uttalt:

"Vitnet var klar over at det kunne bli et problem hvis han skulle kontrollere sykdomsforhold samtidig som dette kunne medføre pengetap for ham personlig hvis sykdom ble påvist. Han ville her kunne møte seg selv i døren. Vitnets vurdering bygget på et rent generelt grunnlag. Forsøkte bevisst å skyve avgjørelsene og vurderinger om sykdomsforhold over på Håstein. Følte seg ikke i stand til å vurdere sykdom ved anlegget i forhold til norsk lov. Innså at det var en fare for at det kunne bli påvist furunkulose, men anså sannsynligheten for uhyre liten. Dette var tanker vitnet gjorde seg i januar 1985."

Selv om det ikke er rimelig å forvente at Sturla Romstad hadde samme innsikt i fiskesykdommer som veterinæravdelingen i Landbruksdepartementet, må det likevel ha betydelig vekt at han var oppmerksom på risikoen for sykdom og bevisst valgte å skyve vurderingen over på Landbruksdepartementet. I utgangspunktet bør det gå utover ham selv - og i dette tilfellet også A/S Salmo - at han lar være å vurdere en risikofaktor, men overlater dette til andre. Det ligger nær å si at han aksepterte risikoen.

Når det gjelder Ulf og Sturla Romstads mulighet for og oppfordring til å vurdere risikoen, har det forøvrig også vekt at disse, dels på vegne av A/S Salmo og dels på egne vegne, hadde hatt utstrakt kontakt med skotske oppdrettsanlegg, bl.a. i forbindelse med salg av rogn. A/S Salmo hadde forøvrig etablert seg i Skottland gjennom sitt heleide datterselskap Camus Mohr.

Ulf Romstads forhold kommer også inn på en annen måte. Før siste skiping til Norge fikk Ulf Romstad telefonisk beskjed om at det ville bli holdt noe smolt tilbake i Skottland, fordi disse hadde fått en bakteriesykdom. Det er noe uklarhet om innholdet av den beskjeden Ulf Romstad fikk om dette fra Ramfjord og Currie. Det er mulig at sykdomsutbruddet har vært bagatellisert overfor ham. Men likevel opptrådte Ulf Romstad uaktsomt ved ikke å forlange veterinærbekreftelse på at sykdommen - som i ettertid viste seg å være furunkulose - var den bagatell det ble gitt uttrykk for. Ulf Romstad burde forøvrig varslet norske veterinærmyndigheter om den beskjeden han hadde fått.

Det kan være et spørsmål om det er årsakssammenheng mellom dette uaktsomme forhold og skaden hos A/S Salmo. Men uansett hører det imidlertid etter min mening hjemme ved vurderingen etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1 at Ulf Romstad på denne måten opptrådte uaktsomt med henblikk på muligheten av at smolten kunne være furunkulosesmittet.

Som jeg har pekt på, foreligger det i saken forhold som samlet sett trekker i retning av en betydelig nedsettelse av erstatningskravene. Dette gjelder særlig for de bedrifter som selv har importert smolt fra Landcatch. På grunn av tilknytningen til Ulf og Sturla Romstad, kan A/S Salmo ved erstatningsfastsettelsen ikke stilles bedre enn importbedriftene. Men de forhold som jeg har trukket frem foran vedrørende Ulf og

Side 488

Sturla Romstad og A/S Salmo, tilsier etter min mening en videre avkortning for selskapet. Selskapet er klart nærmere enn staten til å bære risikoen for tapet, og erstatningskravet bør her reduseres til null.

To av partene fikk smitte i sine anlegg først i 1986. Det gjelder Namsen Lakserogn og Settefisk A/S og Namsenlaks A/S. Ved vedtak av Landbruksdepartementet av h.h.v. 27. juni 1986 og 17. juli 1986 ble det

utferdiget påbud om nedslakting i disse anleggene. Staten har anført at for disse partene må erstatningskrav være avskåret ut fra påregnelighetssynspunkter. Jeg er enig med staten i at utviklingen og tidsforløpet kan ha betydning ved fastleggelsen av rammen for statens erstatningsplikt. Det er imidlertid her en geografisk nærhet mellom de to nevnte parter og importbedriftene. De ble utsatt for de samme tiltak som staten iverksatte overfor oppdrettsanleggene hvor det kom smitte i 1985, og jeg kan ikke se at tidsforløpet er så langt at det er riktig erstatningsrettslig å behandle dem anderledes.

Tre av partene er såkalte slakte- og forbedrifter. Det er forproduksjon og slaktevirksomhet disse bedriftene driver. Bedriftene har gjort gjeldende at de er eiet av de oppdrettsanlegg som er parter i saken, og de har sin virksomhet knyttet direkte - og for to bedrifter eksklusivt - til eierbedriftene. Fra statens side er det anført at disse bedriftene ikke ut fra gjennomskjæringsbetraktninger kan identifiseres med eierbedriftene. De må vurderes på linje med andre bedrifter som i sin virksomhet er avhengig av lakseoppdrett, ved salg av for, omsetning av fisk m.v. Slike bedrifter vil ikke ha erstatningsrettslig vern. Forsåvidt gjelder parten Nils Williksen A/S gjør det seg gjeldende det særforhold at denne bedriften også driver annen virksomhet og derfor ikke i noe tilfelle kan betraktes som en "servicebedrift" for eierbedriftene.

Jeg er kommet til at eierforholdet kombinert med at virksomheten i bedriften er knyttet direkte opp til virksomheten i eierbedriftene, og at det for skadevolder kan ha et preg av tilfeldighet at disse leddene i den totale virksomhet er skilt ut, tilsier en nærhet til skadeårsaken som bør lede til erstatning. Det dreier seg om praktisk organisering av felles virksomhet - forproduksjon og slaktevirksomhet - i egne selskaper. Selv om slakte- og forbedriftene må bedømmes som særskilte rettssubjekter, gir dette grunnlag for å anse deres tap som erstatningsrettslig vernet.

For Nils Williksen A/S er det opplyst at dette er et tradisjonelt fiskemottak som også driver slakt av laks. Dette er et moment i retning av å utelukke erstatning, men jeg er likevel under betydelig tvil kommet til at denne bedriften ikke bør settes i noen særstilling i forhold til de øvrige slakte- og forbedrifter som er parter i saken. Jeg har oppfattet de faktiske forhold å være slik at Nils Williksen A/S slakter laksen til eierbedriften og foretar videreforedling og videresalg. Det hele synes langt på vei også for dette selskap å være et spørsmål om hensiktsmessig organisering at slakting, videreforedling og videresalgsvirksomheten på denne måten kanaliseres gjennom Nils Williksen A/S.

Som jeg nevnte innledningsvis under min redegjørelse for sakens stilling for Høyesterett, er pådømmelsen i saken delt etter tvistemålsloven § 151 annet ledd slik at avgjørelsen om erstatningskravets omfang er utsatt. Det som det nå tas stilling til fra Høyesteretts side, er for det første spørsmålet om staten overhodet har erstatningsplikt, herunder om ansvaret kan "lempes til null" etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1, slik den lød

Side 489

før lovendringen av 21. juni 1985. Videre tas det nå stilling til om det må skje en skyldfordeling og dermed en reduksjon av statens ansvar, m.a.o. om det må fastsettes en reduksjonsbrøk p.g.a. uaktsomhet hos oppdretterne eller noen de må identifiseres med. Min konklusjon er altså at staten har erstatningsplikt med unntak for A/S Salmo og at det ikke er grunnlag for å fastsette noen reduksjonsbrøk. Det Høyesterett ikke har tatt stilling til i denne omgang, er for det første hvilket tap den enkelte part har lidt og dernest om det er grunnlag for å redusere statens ansvar etter erstatningsloven § 2-2 nr. 1. Jeg finner grunn til å påpeke at de hensyn staten har påberopt til støtte for at det ikke foreligger erstatningsplikt, prosessuelt sett også kan påberopes ved vurderingen av om ansvaret skal reduseres.

Det gjenstår for meg å ta stilling til saksomkostningskravet. For A/S Salmo har anken vært forgjebes. For denne parten skal saksomkostningsspørsmålet avgjøres etter tvistemålsloven § 180 første ledd. Jeg finner, under en viss tvil, at det var rimelig for A/S Salmo også å se Høyesteretts dom i saken og finner at staten ikke bør tilkjennes saksomkostninger her. For de øvrige partene har anken ikke vært forgjebes. Saksomkostningskravet skal avgjøres etter tvistemålsloven § 180 annet ledd. Denne bestemmelsen viser til reglene foran i tvistemålsloven kap. 13, bl.a. § 172 og § 174. § 172 gjelder hvor en sak er tapt fullstendig, § 174 når saken er dels vunnet, dels tapt. Det er ikke mulig etter Høyesteretts behandling nå å avgjøre om det vil være tvistemålsloven § 172 eller § 174 som skal anvendes ved omkostningsavgjørelsen. Avgjørelsen av den del av saken som gjelder kravets omfang vil bestemme det. Ut fra dette er det nærliggende å utsette saksomkostningsavgjørelsen til den endelige dom, jfr. tvistemålsloven § 179 første ledds tredje punktum. Jeg finner imidlertid at jeg har grunnlag for å ta stilling til saksomkostningskravet, fordi jeg ikke kan se at valget mellom § 172 og § 174 vil være avgjørende for løsningen. Jeg ser det nemlig slik at de ankende parter har fått medhold i hovedspørsmålet i saken, om at staten er erstatningspliktig. Jeg finner det da rimelig at disse partene tilkjennes saksomkostninger for herredsretten, lagmannsretten og for Høyesterett så langt som omkostningene i saken nå er påløpt. Om det også vil være grunnlag for å tilkjenne saksomkostninger for de omkostninger som

vil påløpe ved den videre behandling av utmålingsspørsmålene, må avgjøres ved den dom som fastsetter erstatningene.

De ankende parter har krevet saksomkostninger for alle instanser med kr 5.565.410,50 pluss de omkostninger de måtte bli belastet til de sakkyndige. Av dette utgjør salær og omkostninger for herredsretten og lagmannsretten henholdsvis kr 1.095.552,- og kr 923.579,50. Salær for forberedende arbeid for Høyesterett og for møte under ankeforhandlingen utgjør tilsammen kr 1.619.513,-. Den øvrige del av det oppgitte totalbeløp er utgifter, hvorav omkostninger til skotsk advokat m.v. er den største posten. Staten har hatt visse innvendinger mot omkostningskravet.

Etter min mening må omkostningskravet tas til følge, dog slik at det må reduseres for den andel av de ankende parter omkostninger som det er riktig å belaste A/S Salmo. A/S Salmos interesse i ankesaken er langt større enn for de øvrige parter. Det vises til at selskapet av herredsretten ble tilkjent en erstatning på kr 21.150.000,-. Det skjønsmessige fradraget for A/S Salmo settes slik at det for de øvrige tilkjennes omkostninger

Side 490

for samtlige instanser med tilsammen kr 4.800.000,-. Det er da tatt hensyn til at staten fullt ut pålegges å dekke omkostningene til de rettsoppnevnte sakkyndige samt eventuelle andre utgifter som Høyesterett skal belaste partene. Ankegebyret er tatt med i beløpet på kr 4.800.000,-.

Jeg stemmer for denne dom:

1. Staten v/Landbruksdepartementet frifinnes for erstatningskrav fra A/S Salmo. I forholdet mellom staten v/Landbruksdepartementet og A/S Salmo tilkjennes ikke saksomkostninger for noen instans.
2. For de øvrige ankende parter er staten v/Landbruksdepartementet erstatningspliktig for skade påført disse forårsaket av furunkuloseangrep etter import av smolt i 1985 fra Landcatch Fishfarm, Ltd, Skottland. Til disse ankende parter v/advokat Pål Lorentzen betaler staten v/Landbruksdepartementet i saksomkostninger for herredsretten, lagmannsretten og Høyesterett 4.800.000,- - firemillioneråttehundretusen - kroner innen 2 - to - uker fra forkynnelsen av denne dom. I tillegg dekker staten v/Landbruksdepartementet de omkostninger til sakkyndige som av Høyesterett skal belastes partene.

*Dommer Holmøy:* Jeg er kommet til at staten må frifinnes.

Jeg nevner først at det etter min mening er tvilsomt om veterinærmyndighetenes praktisering av fiskesykdomsloven og tilhørende forskrifter kan gi grunnlag for erstatningskrav fra fiskeoppdrettere som har fått smitte i sine anlegg ved import. Det er etter min mening ikke avgjørende for dette spørsmål at det i forarbeidene til fiskesykdomsloven også er lagt vekt på vern av private næringsinteresser. Lovens hovedformål må antas å være å hindre en mer omfattende smittespredning med de store skadevirkninger som det har for norske interesser. Etter min mening kan man heller ikke forvente at man i forarbeidene til en slik lov vil finne en vurdering av spørsmålet om ansvar på grunn av mangler ved kontrollen.

Jeg finner det imidlertid ikke nødvendig i denne sak å ta standpunkt til om de private næringsinteresser har erstatningsrettslig vern på grunn av mangler ved veterinærmyndighetenes kontroll. Jeg bygger på at erstatningsansvar for staten i dette tilfelle er utelukket etter den aktsomhets- eller forsvarlighetsnorm som etter min mening må legges til grunn anvendt på det foreliggende saksforhold.

Jeg er enig med førstvoterende i at det ved fiskesykdomsloven er tilstrebet en høy grad av vern mot å bringe inn nye eller risikere spredning av fiskesykdommer. Dette gjør at man ikke uten videre kan foreta en konkret sammenligning med den norm som er lagt til grunn på andre områder. Når det spesielt gjelder reisebyrådommen i Rt-1991-954, finner jeg imidlertid - i motsetning til førstvoterende - at de generelle begrensninger som der ble lagt til grunn for statens erstatningsansvar, også må ha gyldighet for kontrollvirksomhet som i vårt tilfelle. Førstvoterende i reisebyrådommen bygget her på skadeserstatningslovens forarbeider.

Side 491

Jeg kan ikke se at disse gir grunnlag for en strengere vurdering av slik kontrollvirksomhet som denne sak gjelder.

Etter dette vil et erstatningsansvar for staten avhenge av om det foreligger et betydelig avvik fra den standard som er tilstrebet ved fiskesykdomsloven.

Ved vurderingen av om det fra Landbruksdepartementets side ble utvist erstatningsbetingende forhold viser jeg til førstvoterendes gjennomgåelse av de momenter som må komme i betraktning.

Jeg er enig med førstvoterende i at den generelle smitterisiko ved Landcatch ikke var så stor at den i seg selv tilsa at det var uforvarlig å gi importtillatelse. De norske veterinærmyndigheter kunne her basere seg på egne observasjoner ved inspeksjon av anlegget og på sin kontakt med det veterinærfaglige miljø ved Stirling universitet og DAFS med tjenestemenn som innehadde den høyeste internasjonale kompetanse nettopp vedrørende furunkulose.

Det forhold at Landcatch framsto som et meget godt drevet anlegg, og at det i lang tid hadde vært gjenstand for oppfølging både fra Stirling universitet og DAFS, må tillegges betydelig vekt ved bedømmelsen av de vilkår som ble stilt fra norsk side.

De ankende parter har lagt stor vekt på forholdene omkring innvilgelsen av importtillatelse for smolt i 1984. Jeg er enig med førstvoterende i at det av hensyn til den foreliggende sak ikke er nødvendig å gå nærmere inn på dette enn førstvoterende har gjort. Jeg er også enig i at veterinærmyndighetene ved behandlingen av søknadene for 1985 måtte kunne legge til grunn at 1984-smolten var smittefri. Jeg legger imidlertid kanskje mer vekt på dette enn førstvoterende gjør. Jeg mener dette støtter det inntrykket man da hadde av at man på Landcatch hadde klart å mestre smittesituasjonen.

På denne bakgrunn viker jeg tilbake for å karakterisere de vilkår som Landbruksdepartementet satte i forbindelse med importen som uforvarlige. I hvert fall når man vurderer forholdene ut fra situasjonen i 1985 foreligger det etter min mening ikke erstatningsbetingende uaktsomhet.

Vilkårene omfatter krav om 40 dagers prekarantining i ferskvann - lochvann - av smolten før eksport. Karantiningen skulle skje ved adskillelse fra annen fisk, og det måtte være en klar forutsetning at det ikke skulle foretas medisinerings, idet det ville vanskeliggjøre oppdagelsen av sykdom i denne perioden. I tillegg var det bestemmelser vedrørende overføring til brønnbåten. Sentrale vilkår er videre kravet om at det skulle foretas to særlige furunkulose tester i karantineringsperioden, og at det skulle foreligge helseattest som ikke var mer enn 14 dager gammel.

Vurderingen av vilkårene må foretas på bakgrunn av den kunnskap om furunkulose og dens smitteegenskaper som forelå på det aktuelle tidspunkt. Selv om det også da forelå omfattende kunnskaper om sykdommen, peker jeg på at det har skjedd en utvikling her, og at norske veterinærmyndigheter ikke den gang hadde det praktiske erfaringsgrunnlag som foreligger i dag.

Jeg er enig med førstvoterende i at det hadde vært en fordel om vilkårene hadde vært drøftet mellom norske veterinærmyndigheter og de skotske myndigheter. Det er mulig de svakheter som viste seg ved oppfølgingen av vilkårene da kunne vært unngått.

Jeg tenker da særlig på det forhold at det må legges til grunn at

Side 492

testene ikke ble foretatt på død eller døende fisk - noe som vesentlig reduserer betydningen av dem. Etter hva som er opplyst, antar jeg imidlertid at dette er et slikt avvik fra anerkjente framgangsmåter at det neppe var nærliggende å presisere det. I enda høyere grad gjelder dette medisinerings av smolten under karantineringsperioden.

Med den kunnskap vi idag har om hendelsesforløpet, er det flere forhold som vi ser burde vært gjort annerledes. Vurdert ut fra forholdene våren 1985 finner jeg imidlertid som nevnt ikke at veterinærmyndighetenes forhold kan betegnes som erstatningsbetingende uaktsomt.

*Dommer Dolva:* Jeg er i det vesentlige og i resultat enig med annenvoterende dommer Holmøy.

*Dommer Gjølstad:* Jeg er i det vesentlige og i resultat enig med førstvoterende dommer Schei.

Justitiarius Smith: Likeså.

Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne dom:

1. Staten v/Landbruksdepartementet frifinnes for erstatningskrav fra A/S Salmo. I forholdet mellom staten v/Landbruksdepartementet og A/S Salmo tilkjennes ikke saksomkostninger for noen instans.
2. For de øvrige ankende parter er staten v/Landbruksdepartementet erstatningspliktig for skade påført disse forårsaket av furunkuloseangrep etter import av smolt i 1985 fra Landcatch Fishfarm, Ltd, Skottland. Til disse ankende parter v/advokat Pål Lorentzen betaler staten v/Landbruksdepartementet i saksomkostninger for herredsretten, lagmannsretten og Høyesterett 4.800.000,- - firemillioneråttehundretusen - kroner innen 2

- to - uker fra forkynnelsen av denne dom. I tillegg dekker staten v/Landbruksdepartementet de omkostninger til sakkyndige som av Høyesterett skal belastes partene.