

Finansklagenemnda Skade

Avgjørelse FinKN 2023-41

19.1.2023

Gjensidige Forsikring ASA

Næringsliv

Pålegg om avlivning av storfe – sykdom i egen besetning?

Mattilsynet fattet endelig vedtak om avlivning av sikredes storfe 3.6.19 med hjemmel i sporbarhets- og merkeforskriften. Sikrede fremmet deretter krav om dekning for driftstap under storfeforsikringen, men selskapet avslo kravet med den begrunnelse at Mattilsynets vedtak ikke var fattet grunnet mistanke om sykdom i besetningen slik vilkårene krevde. Sikrede var uenig, og anførte blant annet at forskriften krevde mistanke om sykdom for å kunne anvendes. Det ble også vist til at det på vedtakstidspunktet var påvist "sykdom" i bestanden i form av parasitter og annen sykdom som forårsaket diaré, samt mistanke om smittsomme sykdommer som salmonella. Nemnda kom til at driftstapet ikke var omfattet av forsikringen og viste til at det avgjørende for vedtaket fra Mattilsynet var manglende sporbarhet og ikke sykdom i egen besetning.

Saksfremstilling

Saken gjelder krav om dekning av driftstap etter Mattilsynets pålegg om avlivning av storfe.

Sikrede har tegnet storfeforsikring med blant annet følgende vilkår:

Hvilke skader/hendelser?

Dekkes

- Driftstap som følge av pålegg med hjemmel i Matloven, fra Mattilsynet (12 måneders avbruddstid) ved påvisning av eller mistanke om

- sykdom i egen besetning

Dekkes ikke

- Tap som følge av

- sanering (utslakting av hele eller deler av besetningen) med mindre den er pålagt av Mattilsynet).

...

- Forebyggende tiltak utover bestemmelsen i forsikringsavtaleloven

Mattilsynet var på uanmeldt tilsyn på sikredes gård den 17.10.18 grunnet en bekymringsmelding fra sommeren hvor det ble reist tvil om dyrene hadde nok mat og vann. Som følge av besøket, og senere tilsyn, ble det fattet vedtak om forflytningsforbud for både storfe og svin 23.11.18. Årsaken var at Mattilsynet mente det var omfattende mangler ved kravene til sporbarhet, samt smittebekjempelse. Etter dette fattet Mattilsynet vedtak om avliving og destruksjon av storfe og svin 5.3.19 og satte frist for gjennomføring til 29.3.19. Sikrede avvirket griseholdet sitt i slutten av mars 2019, men påklaget vedtaket hva gjaldt storfeet. Hovedkontoret til Mattilsynet stadfestet imidlertid vedtaket 4.4.19 og ga sikrede frist til 12.4.19 for å avlive og destruere alle storfe i besetningen som ikke var sporbare på individnivå. I april 2019 fremmet sikrede krav om erstatning for driftstap som følge av pålegget fra Mattilsynet. Selskapet ba i den forbindelse om nærmere

dokumentasjon på kravet og mottok blant annet Mattilsynet sitt vedtak om avvikling av storfehold. Siden vedtaket var påklaget, informerte selskapet om at det ville avvente resultatet av klagen. Basert på den informasjon som fremkom i vedtaket, sendte selskapet likevel varsel om mulig erstatningsreduksjon som følge av brudd på sikkerhetsforskrifter.

Den 26.4.19 fattet Mattilsynet nytt vedtak om at sikrede måtte avlive og destruere samtlige storfe i besetningen. Sikrede klaget på vedtaket, men vedtaket ble opprettholdt 3.6.19 med hjemmel i forskrift om sporbarhet og merking av storfe (som har sin bakgrunn i EF-forordning 1760/2000) og matloven. I vedtaket ble saken oppsummert slik:

Oppsummering av vurdering

Du har over flere år hatt store mangler i din dyreholdjournal i tillegg til store avvik på rapportering i Husdyrregisteret. I tillegg har du store mangler på dine rutiner for å merke dyrene dine, dette har også pågått over flere år. Du har flere ganger fått vedtak om forflytningsforbud uten at det fører til at du endrer dine rutiner for å sikre sporbarheten til alle dyr i besetningen din.

Vi mener at det er umulig å gjenopprette sporbarhet i besetningen din. Storfe skal være sporbare på individnivå, dette for effektivt å kunne bekjempe sykdommer som kan medføre store lidelser for dyr og smittestoffer hos dyr som kan gi sykdom hos mennesker, og dermed også unngå økonomiske tap for dyreholderne og samfunnet.

Videre mener vi at dyr fra din besetning ikke kan gå inn i matkjeden. Det er for eksempel ikke mulig å knytte nødvendige helseopplysninger, som behandling med medikamenter, til enkelt dyr dersom de ikke er sporbare på individnivå.

Hovedkontoret har etter dette kommet til at førsteinstansen har kommet til en riktig konklusjon og at vedtaket skal stadfestes. Vi mener vedtaket er nødvendig og forholdsmessig. Det å fatte et mindre inngripende vedtak vil ikke være i tråd med regelverket, og for øvrig heller ikke egnet til å ivareta de hensynene regelverket bygger på.

Den 5.7.19 ble 141 storfe avlivet og destruert som følge av vedtaket fra Mattilsynet.

Selskapet tilskrev sikrede 13.1.20 og informerte om at forsikringen ikke dekket driftstap som følge av pålegg fra Mattilsynet som gjaldt avvikling av husdyrhold på grunn av dyrevelferd eller sporbarhet.

Sikrede var uenig og påpekte blant annet at pålegget fra Mattilsynet var begrunnet i sporbarhetsforskriften som et forebyggende tiltak mot smittsomme sykdommer. Gyldigheten av Mattilsynets vedtak av om avliving av storfe ble stevnet inn for tingretten 11.3.20.

Sikredes krav om dekning av driftstap ble avslått av selskapet 2.4.20 med henvisning til at det ikke var påvist sykdom eller mistanke om sykdom i sikredes besetning.

Den 3.12.20 avsa tingretten dom med den slutning at vedtaket til Mattilsynet av 3.6.19 var ugyldig. Staten påanket dommen til lagmannsretten, som avsa dom 31.3.22 hvor Staten v/Mattilsynet ble frifunnet. Fra Lagmannsrettens vurdering hitsettes:

Tilsynene høsten 2018 avdekket også flere brudd knyttet til ivaretagelse av dyrehelse.

Det var relativt høy dødelighet, mange dyr som var infisert med parasitter og høy forekomst av sykdom i form av diaré. ... har i ettertid tatt prøver som tyder på at diareen skyldtes at storfe på utmarksbeite hadde fått i seg frostvæske fra åte til ulv. Dette er imidlertid nye opplysninger som ikke forelå på vedtakstidspunktet. Den omstendighet at flere dyr hadde diaré som ikke var utredet, er i seg selv bekymringsfullt for næringsmiddeltryggheten, knyttet til salmonella, som også kan smitte til svin.

...

Slik lagmannsretten ser det, må de risikovurderinger som ligger bak regelverket legges til grunn som et utgangspunkt for vurderingen etter artikkel 22 nr. 2 bokstav d. Lagmannsretten forstår i korthet disse vurderingene slik at selv om sannsynligheten for påvirkning av dyrehelse eller mattrygghet vil kunne være

lav, er risikoen relevant så lenge følgene vil kunne være dramatiske, slik som ved f.eks. BSE. Slik lagmannsretten forstår det, er dette bakgrunnen for at ikke-sporbare dyr i seg selv anses å utgjøre en viss risiko.

Bakgrunnen for og formålet med regelverket tilsier derfor en streng vurdering, der siktemålet er å opprettholde en høy standard for dyrehelse og næringsmiddeltrygghet og sikre forbrukernes tillit til storfekjøtt, jf. fortalen til forordning 1760/2000, sitert ovenfor. Det strenge regelverket for merking og registrering, samt levering til slakt til konsum, underbygger dette.

...

Sammenfatningsvis forelå det i dette tilfellet omfattende brudd på regelverket om sporbarhet og identifikasjon. Bruddene hadde pågått over tid og det var ikke mulig å gjenopprette verken sporbarhet eller identifikasjon i besetningen. Det var således ikke mulig å dokumentere dyrehelse og næringsmiddeltrygghet i den grad forskriften og forordningen oppstiller krav om. Det ble videre avdekket en rekke svakheter ved dyreholdet og hygieneforholdene på gården. Disse forholdene tilsa samlet at det forelå en slik risiko for dyrehelse og næringsmiddeltrygghet at det var forholdsmessig å fatte vedtak om destruksjon uten erstatning i dette tilfellet.

Lagmannsrettens dom ble anket videre til Høyesterett, men Høyesteretts ankeutvalg besluttet 27.7.22 at anken ikke skulle tillates fremmet.

Parallelt med arbeidet med anken, gjenopptok sikrede kontakten med selskapet og ba om en fornyet vurdering av saken.

I den forbindelse oversendte selskapet saken til juridisk avdeling for nærmere utredning. Den 19.8.22 forelå vurderingen fra juridisk avdeling der selskapet opprettholdt sitt tidligere avslag på forsikringsdekning. I begrunnelsen sto det blant annet:

Alle de utdrag som er inntatt over viser etter ... syn at det i denne saken ikke er påvist noen konkret smitterisiko eller sykdom som innebærer noe forsikringstilfelle etter forsikringsavtalen. Besetningen er ikke pålagt avlivet som følge av at man har konkret mistanke om smittsomme sykdommer, men på grunn av manglende sporbarhet, brudd på ivaretagelsen av smittevern m.m. samlet sett var tilstrekkelig til å oppfylle vilkårene i merkeforordningen, fordi denne bygger på et føre var-prinsipp.

Sikrede innga tilleggskommentarer 23.9.22 og vedla blant annet korrespondanse med dyrlege C.T. ved Center for Dyresundhet som svarte på spørsmål knyttet til hvilke sanksjoner som benyttes i de tilfeller det ikke er risiko/mistanke om smittsomme sykdommer. I e-post datert 20.12.21 var det notert følgende:

Ja jeg kan godt bekrefte det, som du skriver her:

kan du svare bekreftende på at hvis ikke et dyr (kveg) kan identifiseres og det ikke er risiko/mistanke om smittsomme sykdommer eller ulovlig bruk av medikamenter, fattes det vedtak om forflytningsforbud. Dyret gis da et nytt nummer og det settes i to hvite øremerker. Dyret kan da ikke flyttes til en annen besetning eller sendes til slaktning, men må forbli i besetningen.

Sikrede krever dekning for driftstap under storfeforsikringen og anfører at det er dokumentert at pålegget fra Mattilsynet ble gitt som følge av "mistanke om sykdom i egen besetning". Sykdom er i vilkårene definert som "Unormal redusert fysisk tilstand som skyldes forforgiftning, bakterier, virus, sopp og parasitter, svikt i indre organer, kreft og fødselskomplikasjoner". Det fremgår videre at kostnader til sanering (utslakting/avliving av hele eller deler av besetningen) som er pålagt av Mattilsynet er erstatningsmessig. Dette følger av venstre kolonne i vilkårene, der det står at tap som følge av "sanering" ikke dekkes "med mindre den er pålagt av Mattilsynet". Motsetningsvis betyr dette at tap som følge av sanering som er pålagt av Mattilsynet, skal erstattes av forsikringen. Dette vil for eksempel være kostnader knyttet til slakt og obduksjon av de sanerte dyrene.

Mattilsynets pålegg om sanering er hjemlet i sporbarhets- og merkeforskriften. Bakgrunnen for at det finnes en hjemmel for destruksjon uten erstatning for storfe i EU/EØS-regelverket, er utbruddene av BSE i enkelte land i EU på 80- og 90-tallet. Det er altså et vilkår for å benytte bestemmelsen at det foreligger en risiko for sykdommer hos de dyrene som pålegges destruert. En slik risiko vil nødvendigvis måtte forankres i påvist sykdom eller mistanke om sådan. Dette underbygges også av at lagmannsretten har lagt til grunn at artikkel 22 (2) bokstav d) kun kan benyttes der dette "anses passende eller forholdsmessig ut fra risikoen for dyrehelse og næringsmiddeltrygghet". Det vil således være uforholdsmessig å pålegge sanering og destruksjon uten erstatning i fravær av sykdom eller mistanke om dette hos de dyrene pålegget gjelder.

At bestemmelsen krever påvisning av eller mistanke om sykdom, samsvarer videre med praksis fra Fødevarestyrelsen i Danmark som tilsvarende Mattilsynet. Dyrlege C.T. ved Center for Dyresundhed har bekreftet dette i e-post til sikrede. Lagmannsrettens dom viser også at Mattilsynets pålegg rent faktisk var begrunnet i påvisning av og mistanke om sykdom da det blant annet er påpekt at "Det var relativt høy dødelighet, mange dyr som var infisert med parasitter og høy forekomst av sykdom i form av diaré". Disse opplysningene ble funnet bevist etter omfattende bevisføring i lagmannsretten hvor tre ansatte i Mattilsynet, herunder to veterinærer/inspektører, avga forklaring. Det er også klart at det siterte avsnittet gjelder slike forhold som er nevnt i definisjonen av sykdomsbegrepet. Dette tilsier at det på vedtakstidspunktet både var påvist "sykdom" i bestanden i form av parasitter og annen sykdom som forårsaket diaré samt mistanke om smittsomme sykdommer som salmonella. At det var mistanke om sykdom som begrunnet vedtaket vises dessuten gjennom Mattilsynets uttalelser i media i tiden rundt pålegget hvor frykten for kugalskap ble angitt som grunnlag for pålegget om sanering.

Selskapet avviser kravet og anfører at tapet ikke omfattes av forsikringsdekningen. Ifølge vilkårene dekkes driftstap som følge av pålegg fra Mattilsynet ved påvisning av eller mistanke om sykdom i egen besetning. Forsikringen har videre unntatt erstatning for tap som følge av "sanering" (utslakting av hele eller deler av besetningen) med mindre den er pålagt av Mattilsynet, og "forebyggende tiltak" utover bestemmelsen i forsikringsavtaleloven.

Forsikringen dekker ikke driftstap etter pålegg fra Mattilsynet i dette tilfellet. Vedtaket til Mattilsynet er begrunnet i omfattende brudd på merke- og sporbarhetsregelverket, som har pågått over flere år. Ifølge vedtaket var det fjerde gang sikrede fikk forflytningsforbud på besetningen på grunn av merkeregelverket, og at forbud ble gitt i 2009, 2013 og 2016. Mattilsynet har derfor lagt til grunn at manglene med hensyn til merking og sporbarhet var av et slikt omfang og en slik karakter at det ikke kunne utelukkes at dyrene, dersom de ble tillatt slaktet eller solgt som livdyr, kunne innebære en risiko for folke- og dyrehelsen. Det var også dyrevelferdsmessige aspekter ved å gjennomføre vedtaket. Sikrede har ellers fått flere muligheter til å rette opp avvikene i sporbarheten til besetningen, uten at dette er blitt tilstrekkelig utført.

Selskapet bestrider at det er mistanke om sykdom i besetningen som har ført til pålegget fra Mattilsynet. I oppsummering fra Mattilsynet er det konkludert med at det er umulig å gjenopprette sporbarhet i besetningen. Pålegget om avlivning må derfor anses som et forebyggende tiltak for å bekjempe sykdommer, men det var ikke mistanke om faktisk sykdom i besetningen. Sikrede har heller ikke fremlagt annen dokumentasjon fra Mattilsynet som underbygger at vedtaket var forårsaket av påvisning av eller mistanke om sykdom i besetningen.

Finansklagenemnda Skades begrunnelse

Spørsmålet er om selskapet er ansvarlig for tap av driftsutgifter.

Sikredes storfeforsikring har følgende vilkår:

Hvilke skader/hendelser?

Dekkes

- Driftstap som følge av pålegg med hjemmel i Matloven, fra Mattilsynet (12 måneders avbruddstid) ved påvisning av eller mistanke om

- sykdom i egen besetning

Dekkes ikke

- Tap som følge av

- sanering (utslakting av hele eller deler av besetningen) med mindre den er pålagt av Mattilsynet).

Forsikringen omfatter "driftstap som følge av pålegg med hjemmel i Matloven ... ved påvisning av eller mistanke om" "sykdom i egen besetning". Det er ikke omstridt at driftstapet her er en følge av pålegg med hjemmel i Matloven. Pålegget må videre være "ved påvisning av eller mistanke om" sykdom. Formuleringen "ved" kan tolkes slik at såfremt det er gitt et pålegg med hjemmel i Matloven, og det foreligger mistanke om sykdom, er selskapet ansvarlig. Det er imidlertid mer naturlig å tolke bestemmelsen slik at dekningen gjelder pålegg med hjemmel i matloven som følge av den aktuelle påvisningen, altså slik at sykdommen må være grunnlaget for pålegget. Utgangspunktet er at driftstap som følge av pålegg fra Mattilsynet ikke dekkes, men det er unntak for pålegg "ved sykdom", altså som følge av sykdom.

Det aktuelle vedtaket om å avlive og destruere alt storfe i besetningen er begrunnet med at "Ingen av dyrene i storfebesetningen ... er sporbare på individnivå". Mattilsynet har gitt følgende:

Oppsummering av vurdering

Du har over flere år hatt store mangler i din dyreholdjournal i tillegg til store avvik på rapportering i Husdyrregisteret. I tillegg har du store mangler på dine rutiner for å merke dyrene dine, dette har også pågått over flere år. Du har flere ganger fått vedtak om forflytningsforbud uten at det fører til at du endrer dine rutiner for å sikre sporbarheten til alle dyr i besetningen din.

Vi mener at det er umulig å gjenopprette sporbarhet i besetningen din. Storfe skal være sporbare på individnivå, dette for effektivt å kunne bekjempe sykdommer som kan medføre store lidelser for dyr og smittestoffer hos dyr som kan gi sykdom hos mennesker, og dermed også unngå økonomiske tap for dyreholderne og samfunnet.

Videre mener vi at dyr fra din besetning ikke kan gå inn i matkjeden. Det er for eksempel ikke mulig å knytte nødvendige helseopplysninger, som behandling med medikamenter, til enkeltdyr dersom de ikke er sporbare på individnivå.

Hovedkontoret har etter dette kommet til at førsteinstansen har kommet til en riktig konklusjon og at vedtaket skal stadfestes. Vi mener vedtaket er nødvendig og forholdsmessig. Det å fatte et mindre inngripende vedtak vil ikke være i tråd med regelverket, og for øvrig heller ikke egnet til å ivareta de hensynene regelverket bygger på.

Nemnda forstår dette slik at grunnlaget for vedtaket er mangler i dyreholdjournal og store avvik i rapportering og merking over mange år. Dette kan skape risiko knyttet til bekjempelse av sykdommer, men det er ikke påviste sykdommer som er grunnlaget for vedtaket.

Sikrede viser til lagmannsrettens omtale av sykdom i besetningen. Omtalen gjelder tilsynets avdekking høsten 2018 av flere brudd knyttet til ivaretagelse av dyrehelse. Nemnda forstår dette slik at deler av risikoen som manglende sporbarhet fører til på dette tidspunktet hadde materialisert seg i sykdom hos dyrene, men at det avgjørende for vedtaket var manglende sporbarhet. Vedtaket gjelder i så fall ikke "sykdom i egen besetning", men manglende sporbarhet på individnivå. Driftstapet er da ikke omfattet av forsikringen.

Avgjørelsen er enstemmig.

Finansklagenemnda Skades konklusjon

Selskapet gis medhold.

Ved behandlingen deltok Trine-Lise Wilhelmsen (leder), Trine Vøien (selskapsrepresentant) og Johannes Straume (næringsrepresentant).