



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Kyllingstad Kleveland Advokatfirma
Ida Espolin Johnson

Deres ref
IEJ/3213-NRS

Vår ref
16/3248

Dato
21.06.16

Svar på klage på søknad om dispensasjon

1. INNLEDNING

Vi viser til klage 17. juni 2016 på Mattilsynets vedtak 14. juni 2016 om avslag på søknad om utsett og hold av triploid fisk etter etableringsforskriften § 5 og dispensasjon etter akvakulturdriftsforskriften § 20 for lokalitet Ytre Jøvik og Ytre Lavollsfjord. Søknaden gjelder utsett av inntil 1 000 000 fisk på Ytre Jøvik, som senere er planlagt flyttet til Ytre Lavollsfjord.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet til at klagen tas til følge, og at selskapet innvilges dispensasjon på vilkår etter akvakulturdriftsforskriften § 20 og etableringsforskriften § 5.

2. SAKSGANG

Wilsgård Fiskeoppdrett og NRS-konsernet samarbeider gjennom det felles eide Nor Seafood AS (NRS 82,49% og Wilsgård Fiskeoppdrett AS 17,51 %). Videre eier NRS 37,5 % av aksjene i Wilsgård Fiskeoppdrett AS. Wilsgård Fiskeoppdrett og Nor Seafood AS (Videre omtalt som Wilsgård) har fått tildelt til sammen 4 "grønne tillatelser" som har som vilkår at det skal brukes triploid fisk. Mattilsynet ser på hold av triploid fisk som en ny driftsform. Havforskningsinstituttet (HI) gjorde en risikovurdering av metoden på oppdrag fra Mattilsynet i 2014. I brev av 7. april 2014 konkluderer HI med at det ikke er vitenskapelig grunnlag for å avgjøre om produksjon og hold av triploid fisk er velferdsmessig forsvarlig.

Opprinnelig mente HI at det ville være mulig å konkludere på dette i løpet av 2015. Mattilsynet er nå informert om at dette er utsatt til 2016/2017.

Wilsgård søkte derfor 16. februar 2016 om utsett og hold av triploid laks etter etableringsforskriften § 5 og dispensasjon fra akvakulturdriftsforskriften § 20. Det var i søknaden ikke angitt hvilke lokaliteter søknaden gjaldt for, men det har gjennom den etterfølgende saksbehandlingen blitt klart at søknaden gjelder for lokalitetene Ytre Jøvik og Ytre Lavollsfjord.

Selskapet har planlagt utsatt:

- Ytre Jøvik – 1 000 000 stk. – tidspunkt: uke 25 2016 – snittvekt: over 100 g – leverandør: Skardalen Settefisk AS.
- Fisken som settes ut på Ytre Jøvik er senere planlagt flyttet til Ytre Lavollsfjord.

Wilsgård skriver i søknaden: "Vi planlegger nå å sette ut 1,5 mill triploid laksesmolt våren 2016 fra hovedsakelig Skardalen Settefisk as i Nord Troms.

"I 2014 satte vi ut en mer med triploid smolt i Ytre Lavoldsfjord. Våre erfaringer med denne smolten er at det var en bedre tilvekst i fase 1 og jevn tilvekst i år 2 i sjø. Vi har hatt luseskjørt på den aktuelle merden uten at det har medført noen problemer. Swim tester underveis og i forbindelse med slakting viste på denne fisken at det opp mot 60 % deformiteter, i all hovedsak kjevedeformiteter. Disse var for det meste av grad 1 og 2, svake deformiteter. Fisken ha vokst godt og hatt en normalt avgang jfr referansemerd med diploid fisk. Årsaken til deformitetene er etter vår mening at det ikke ble brukt fossforanriktet fôr i settefiskfasen og at perioden med spesialfôr i matfiskfasen har vært for kort. Vi mener å kunne dokumentere dette ved at utsett i samarbeidende selskap der spesialfor har vært bruk i hele settefiskfasen og en lengre el av matfiskfasen ikke har disse deformitetene ihht swimtester. Vår løsning på deformitetsutfordringene er derfor å kjøre spesialfôr i hele settefiskfasen, over i sjøfasen og på vårfisk holde dette fôret til første årsskiftet, for så igjen ta de opp i vekstfasen 2. år i sjø.

...

Gjennom vårt samarbeid i NRS vil vi med planlagte produksjon kunne etablere et tilstrekkelig grunnlag for HI til å gjøre vurderinger og trekke konklusjoner.

Klager har videre redegjort for en rekke tiltak i søknaden som etter klagers oppfatning skal bidra til at utsett vil skje på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette nedenfor. I e-post 1. juni 2016 til Mattilsynet blir det presisert at søknaden gjelder for 1 000 000 triploid fisk. Departementet har derfor lagt dette til grunn.

Søknaden ble avvist av Mattilsynets regionkontor i vedtak 14. juni 2016. I oppsummeringen skriver regionkontoret:

"Mattilsynet region Nord har vektlagt at det er nødvendig med en forsiktighetstilnærming til hold av triploid fisk. Vår vurdering er at Wilsgård Fiskeoppdrett ikke har gjort dette i tilstrekkelig stor nok grad i forhold til produksjon av triploid fisk på de lokaliteter virksomheten til nå har hatt fisk på. Selv om virksomheten har laget nye planer og

risikovurderinger i forkant av utsett er risikoen fortsatt tilstede for at dette ikke fungerer i praksis. Det er på den bakgrunn at Mattilsynet har avslått søknad om utsett av triploid laks på lokalitet Ytre Jøvik og Ytre Lavollsfjord."

Wilsgård Fiskeoppdrett AS og Nor Seafood AS påklaget Mattilsynets vedtak 17. juni 2016. I klagen anfører selskapet i korte trekk at vedtaket til Mattilsynet bygger på flere feilaktige rettslige og faktiske skjønnsforutsetninger. Blant annet anføres det at:

- Mattilsynets saksbehandling gir inntrykk av at Mattilsynet søker å gjøre det så vanskelig som mulig for Wilsgård å drive sin virksomhet, og i særdeleshet å få ta de grønne konsesjonene i bruk.
- Mattilsynet har ikke tatt hensyn til akvakulturdriftsforskriftens formål, der fiskevelferd bare er ett av flere hensyn som skal ivaretas. Det har åpenbart vært bestemmende på vedtakets innhold.
- Det er oppsiktsvekkende at Mattilsynet i sin vurdering av om det er grunnlag for å gi dispensasjon ut fra en avveining av hensynene bak akvakulturdriftsforskriften overhode ikke tar innover seg at både HI, som er Mattilsynets kunnskapsstøtteinstitusjon, og departementet som overordnet organ, begge har foretatt denne avveiningen og vurdert at det både er behov for, og ønske om, produksjon i det omfang det legges opp til.
- Mattilsynet har vurdert hvilke ulemper det vil få for Wilsgård om søknaden avvises, men tilsynet har ikke vurdert andre hensyn, slik som formålet med de grønne tillatelsene som er å redusere miljøpåvirkningen.
- Mattilsynet har uansett lagt til grunn en for snever forståelse av konsekvensene. Konsekvensene for Wilsgård tilsvarer minimum 100 millioner kr. i tapt margin. Wilsgård kan ikke avhjelpe dette gjennom utsett av diploid fisk, da det er for sent å få tak i det nødvendige antallet nå.
- I en forholdsmessighetsvurdering må det også tas hensyn til at Mattilsynet har tillatt produksjon av settefisk for de utsett det nå er søkt om.
- Mattilsynet har behandlet søknadene om utsett som FoU-søknader. Dette er feil, tillatelsene er kommersielle, og dette kan ha innvirket på søknaden. Mattilsynet har uansett sett bort fra at HI mener utsettet er nødvendig for å få tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om hold av triploid fisk er dyrevelferdsmessig forsvarlig.
- Wilsgård mener det fremgår tilstrekkelig klart av virksomhetens rutiner og prosedyrer at de særlige behov triploid fisk har er ivaretatt. Wilsgård har samme dokumentasjon som NRS Finnmark AS, som av departementet ikke er funnet å være så mangelfulle at tillatelse til utsett av produsert triploid settefisk ikke bør gis.
- Wilsgård har tilbakevist Mattilsynets påstander om at det ikke er satt inn tilstrekkelige ressurser.

3. DEPARTEMENTETS VURDERING

3.1 Rettslig grunnlag

Vedtaket 14. juni 2016 er fattet av Mattilsynets regionkontor, og klageinstansen er da etter forvaltningsloven § 29 i utgangspunktet Mattilsynets hovedkontor. Nærings- og fiskeridepartementet har i kraft av å være overordnet organ og i samråd med Mattilsynet, Hovedkontoret, besluttet å behandle klagen. Klagen er innkommet 17. juni 2016 og er innkommet rettidig, jf. fvl. § 29.

Det følger av dyrevelferdsloven § 8 at *"Dyreholder skal påse at driftsformer, metoder, utstyr og tekniske løsninger som brukes til dyr, er egnet til å ivareta hensynet til dyrenes velferd.*

Den som markedsfører eller omsetter nye driftsformer, metoder, utstyr og tekniske løsninger til bruk på dyr eller i dyrehold, skal påse at disse er utprøvd og funnet egnet ut fra hensynet til dyrevelferd.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om omsetning og bruk av visse driftsformer, metoder, utstyr og tekniske løsninger samt om godkjenning og dokumentasjon av egnethet."

Nærings- og fiskeridepartementet har med hjemmel i dyrevelferdsloven § 8 tredje ledd fastsatt nærmere bestemmelser om bruk av nye metoder innenfor akvakultur i akvakulturdriftsforskriften § 20 tredje ledd. *"Nye metoder og tekniske løsninger skal være utprøvd og dokumentert velferdsmessig forsvarlige før de tas i bruk."* Videre følger det av akvakulturdriftsforskriften § 68 annet ledd at Mattilsynet kan dispensere fra denne bestemmelsen i særlige tilfeller.

Departementet vurderer, på samme måte som Mattilsynet, at produksjon av triploid laks er en ny metode som pr i dag omfattes av dokumentasjonskravet i akvakulturdriftsforskriften § 20. Produksjon av triploid laks er derfor forbudt med mindre det foreligger dispensasjon fra dokumentasjonskravet, og slik dispensasjon krever altså at det foreligger et særlig tilfelle, jf. akvakulturdriftsforskriften § 68 annet ledd. Spørsmålet er så om det foreligger et særlig tilfelle, og ordlyden i bestemmelsen tilsier at adgangen til å dispensere er relativt snever.

Nærings- og fiskeridepartementet har tidligere, i vedtak 24. mai 2016 (NRS Finnmark), kommet til at både uttesting i den hensikt å fremskaffe dokumentasjon av nye metoder og tildelingen av de grønne tillatelsene både hver for seg og samlet vil kunne være et særlig tilfelle. Vi bemerker videre at *"Selv om tildelingen av de grønne tillatelsene isolert sett kan utgjøre et særlig tilfelle, er det likevel avgjørende for den fremtidige utnyttelsen av de grønne tillatelsene at kunnskapen om fiskevelferd for triploid fisk utvikles så raskt som mulig. Dispensasjoner for utsett av triploid fisk bør derfor ikke gis uten at det samtidig settes vilkår som bidrar til øke kunnskapsgrunnlaget. I denne forbindelse viser departementet også til Mattilsynets veileder om fiskevelferd ved bruk av metoder, utstyr, teknologi mv i akvakultur punkt 5.2."*

På samme vis som i vedtaket som gjaldt NRS Finnmark, foreligger det i dette tilfellet etter departementets syn et særlig tilfelle som *kan* gi grunnlag for dispensasjon. I vurderingen av om slik dispensasjon for hold av triploid fisk skal innvilges må det imidlertid vurderes om hold av triploid fisk kan foretas på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte i dette konkrete

tilfellet, selv om det ikke foreligger fullstendig dokumentasjon om metoden på nåværende tidspunkt.

Wilsgård anfører i sin klage at *"Vurderingstema for om dispensasjon skal gis eller ikke, må være om formålene bak akvakulturdriftsforskriften tilsier at det bør tillates drift med triploid fisk til tross for at metoden ikke anses "utprøvd og dokumentert velferdsmessig forsvarlig. ... I Mattilsynets vedtak er det overhodet ikke foretatt noen vurdering av hensynene angitt i første ledd. ... At de overhodet ikke er vurdert er derfor en feil i saksbehandlingen som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold."* Departementet er ikke enig i dette. Mattilsynet har både i denne og tidligere saker vedrørende triploid fisk sett hen til formålene som er angitt i akvakulturdriftsforskriften § 1. Det er blant annet også bakgrunnen for at Mattilsynet har vurdert at et grunnlag for dispensasjon fra akvakulturdriftsforskriften § 20 kan være tildelingen av de grønne tillatelsene og fremskaffing av dokumentasjon av nye metoder. At Mattilsynet i sin vurdering av om dispensasjonen legger vesentlig vekt på om utsett av triploid fisk kan gjennomføres på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte, er etter departementets syn et riktig rettslig utgangspunkt. Mattilsynet har videre i sin vurdering lagt vekt på om vedtaket de fatter er forholdsmessig. Også i den sammenheng er formålene i akvakulturdriftsforskriften – om enn ikke direkte uttalt – vurdert.

Mattilsynet skriver i vedtaket 14. juni 2016 at: *"Hovedkontoret uttaler i klagesak av 6.5.2016 «Dersom det gis dispensasjon er det viktig at hensynet til dyrevelferden tillegges avgjørende vekt ved driftsmessige disposisjoner. Dispensasjoner bør derfor maksimalt tilrettelegge for moderat utnyttelse av de grønne tillatelsene, og dette kun om virksomheten har vist gjennom drift og planer at det er sannsynlig at dette vil være forsvarlig.»"* Departementet finner grunn til å påpeke at departementet i vedtaket 24. mai 2016 kom til at dette ikke var et riktig utgangspunkt for vurderingen, vi viser til følgende på s. 5 i vedtaket: *"Departementet vil understreke at driften skal være dyrevelferdsmessig forsvarlig, men vi har svært vanskelig for å se at det skulle være grunnlag for å begrense utnyttelsen av de grønne tillatelsene dersom virksomheten gjennom både drift og planer har vist at holdet av triploid fisk sannsynligvis vil være dyrevelferdsmessig forsvarlig."*

Departementet har tidligere vurdert at produksjon av triploid laks avviker så mye fra ordinær produksjon at det også kreves særskilt godkjenning etter etableringsforskriften § 5, jf. § 6. Dette har sin bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget så langt tilsier at triploid fisk har andre krav til vannkvalitet/levemiljø enn diploid fisk. Vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra akvakulturdriftsforskriften § 20 og om det kan gis godkjenning etter etableringsforskriften § 5 henger nært sammen, gitt at vurderingen i begge tilfeller vil være om det er mulig å holde triploid fisk på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte. Vurderingen etter etableringsforskriften § 5 innebærer imidlertid også mer konkret at det skal foreligge, jf. § 6 første ledd bokstavene e-f:

- e) *Beredskapsplan, herunder plan for smittehygieniske og velferdsmessige tiltak for å hindre og håndtere utbrudd av smittsom sykdom, massedød og andre kritiske situasjoner.*
- f) *Internkontrollsystem som sannsynliggjør at krav til smittehygienisk og velferdsmessig forsvarlig drift, herunder risikobasert helsekontroll, opprettholdelse av god vannkvalitet og journalføring, kan etterleves.*

- g) *Dokumentasjon på lokalitetens egnethet til å sikre fisk og tifoekreps en god velferd, herunder data på vannkvalitet, mengde vann og naturgitte forhold av vesentlig betydning for velferden. I landanlegg skal vannmengden dokumenteres gjennom angivelse av den mengde vann som er tilgjengelig i vannkilden, angitt hydraulisk kapasitet sammenholdt med en spesifisert produksjonsplan for anlegget.*

Departementet presiserer at vår vurdering etter etableringsforskriften § 5 kun omhandler dyrevelferdsmessige aspekt ved lokaliteten for triploid fisk. Godkjenningen etter § 5 etter dette vedtaket erstatter ikke den godkjenning som ellers er nødvendig for en lokalitet etter etableringsforskriften.

3.2 Om triploid fisk og dyrevelferd

Ut fra den kunnskapen vi har i dag, er det departementets syn at oppdrett av triploid fisk kan gjennomføres på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte, gitt visse forutsetninger. Bruk av triploid fisk stiller imidlertid, større krav til blant annet lokalitetenes egenhet, settefisker som settes ut og drift/risikohåndtering sammenlignet med bruk av diploid fisk. Dette innebærer at at virksomhetene gjennom egen produksjonsstyring vil ha stor påvirkning mht. om de lykkes eller ikke. Departementet har derfor gjennomgått Wilsgård sin søknad for å vurdere om selskapet har en dyrevelferdsmessig forsvarlig plan for hold av triploid fisk. Dette inkluderer da de krav som stilles for å gi godkjenning etter etableringsforskriften § 5 for hold av triploid fisk.

3.3 Wilsgård sin søknad

3.3.1 Om søknaden

Wilsgård har vedlagt sin søknad ulike risikovurderinger og prosedyrer for hold av triploid fisk. I søknaden beskrives dette blant annet slik:

"Vi legger opp til at den triploide fisken kontrolleres min. hver 3. mnd, men oftere i vekstperioder.

Vi etablere og bruker spesialtilpasset fôr i hele settefiskperioden og gjennom første år i sjø evt til vekstfasene er på hell.

HI skal sammen med MarinHelse as utgjøre vår eksterne fiskefaglige ressurser og ha et spesielt fokus på fiskevelferd. (se vedlegg 1).

...

Vi har etablert og revidert våre prosedyrer for logging av oksygen. (se vedlegg 2)

Vi har beredskapsplan for tilførsel av friskt oksygenrikt vann:

Vi har gjennomført en risikovurdering av seint høstutsett av triploid fisk. (se vedlegg 3)

Vi har utarbeidet en plan for forbedring av velferd dersom forutsigbare problemer oppstår, herunder evt terminering av prosjekt. (se vedlegg 4)

Vi har egen prosedyre for overvåking av triploid fisk i matfiskanlegg (se vedlegg 5)."

Når det gjelder miljøforhold ved lokaliteten, har selskapet i sine prosedyrer beskrevet at de skal ha en kontinuerlig logging av oksygen i merden med størst biomasse og utenfor merd. Det måles på flere dyp ved bruk av luseskjørt (vedlegg 2 til søknaden). Oksygenloggen sjekkes daglig. Det er også lagt inn ulike tiltak ved lav oksygenmetning. I prosedyren som gjelder overvåking av helseutvikling for triploid fisk (vedlegg 5) er det imidlertid lagt opp til en mer omfattende logging, blant annet skal det i tillegg logges i minst en merd med triploid fisk og på en referansestasjon. Departementet forutsetter at de to prosedyrene bringes i samsvar og at det er prosedyren for overvåking av helseutvikling (vedlegg 5) som legges til grunn for selskapets virksomhet. Selskapet har videre i e-post 1. juni 2016 til Mattilsynet beskrevet at det to ganger de siste 12 årene har vært oksygenfall på lokalitet Ytre Jøvik. Selskapet har derfor lagt opp til å flytte fisken til lokalitet Ytre Lavollsfjorden. Temperatur skal også logges kontinuerlig og måles ved to ulike dyp daglig.

Når det gjelder fare for deformiteter knyttet til den triploide laksen, har Wilsgård sikret seg at fisken i settefiskfasen har fått fôr beriket med fosfor og histidin. Det ligger også inne i fôringsstrategien til Wilsgård at den triploide laksen skal fortsette med slikt fôr i sjøfasen.

Havforskningsinstituttet har utarbeidet et utkast til prosjektbeskrivelse for prosjektet "*Triploid laks – overvåking av fiskevelferd hos NRS-tilknyttede selskap*", datert 28.01.16. Her skriver de blant annet "*For at Havforskningsinstituttet skal kunne gi råd om oppdrett av triploid oppdrettslaks trengs det datamateriale som er upåvirket av at fisken ikke har fått tilstrekkelig tilpasset fôr i ferskvannsfasen. Det trengs også data både om effekt av ulike produksjonsformer (vår- og høstsmolt) av den triploide smolten og effekt av ulike lokalitetsforhold i sjøvannsfasen. Dette prosjektet og den skisserte oppfølging vil bidra i arbeidet med å etablere et godt datagrunnlag for vurderingene knyttet til hold av triploid laks*". Målet med prosjektet er å "*Skaffe datagrunnlag for en velferdsmessig vurdering av oppdrett av triploid laks i Troms og Finnmark og gi råd om hvilke produksjonsformer og lokalitetstyper som eventuelt er best egnet for denne type produksjon*". Dersom triploid laks skal kunne brukes som et tiltak for å hindre genetisk innkryssing av oppdrettsgener i villaks i fremtiden, vil dette datagrunnlaget være viktig for myndighetene. Velferden til fisken skal følges opp ved at fiskehelsetjenesten (MarinHelse) hver tredje måned gjennomfører velferdsundersøkelser ved hjelp av det standardiserte velferdsvurderingsskjemaet SWIM (Salmon Welfare Index Model), utarbeidet ved Havforskningsinstituttet. I tillegg skal oppdretter daglig registrere fôring, antall døde fisk og miljødata som oksygen og temperatur. På bakgrunn av rapportene og dataene fra MarinHelse og oppdretter vil Havforskningsinstituttet fortløpende oppdatere et dokument med velferdsvurderinger av alle produksjonene. Dette vil gjennomføres av Dyrevelferdsgruppen ved Havforskningsinstituttet, og være i tråd med den gjeldende prosedyre for overvåking av triploid fisk. Dersom fiskevelferdsutviklingen til fisken er bekymringsverdig vil HI bidra med råd til tiltak. Hvis fiskevelferden ikke lenger er ivaretatt skal HI anbefale at forsøket termineres. Selv om departementet mener det er positivt at selskapet tilknytter seg ekstern ekspertise, presiserer vi at det likevel er selskapet som er ansvarlig for at driften er velferdsmessig forsvarlig og som fortløpende må vurdere om fiskevelferden er ivaretatt, herunder ta den endelige avgjørelsen på når utsettet ev. skal termineres.

3.3.2 Departementets vurdering

Mattilsynet har bedt Havforskningsinstituttet, som kunnskapsstøtteinstitusjon, om å gjøre en vurdering av fiskevelferd ved bruk av triploid fisk. I sin risikovurdering av norsk oppdrettsnæring for 2016 skriver HI at det er viktig med *"mer forskning og ytterligere kontrollerte forsøk i liten og kommersiell skala for å få klarhet i hvordan triploid laks bør produseres"*. Da HI bør være de som har best kunnskap om hvilke forsøk som er pågående på triploid fisk i kommersiell skala, mener departementet at det bør tillegges vekt at de mener det er behov for utsettene som Wilsgård har planlagt. Instituttet har vurdert at utsettene er fiskevelferdsmessig forsvarlig dersom de forutsetningene som HI beskriver i sine risikovurderinger er oppfylt, og utsettene går som skissert i prosjektplanen. Mattilsynet påpeker i sitt avslag at HIs vurderinger av velferd i de foregående utsettene kom lenge etter fiskehelsetjenestens inspeksjoner, og dermed ikke var egnet til å sikre fiskens velferd, men kun beskrive i etterkant hvordan velferden hadde utviklet seg. HI har overfor departementet redegjort for at de i disse utsettene kun mottok data som de analyserte i etterkant, avhengig av når de hadde ledige ressurser. I angjeldende prosjekt skal HI ha en mer aktiv rolle, og skal blant annet ha en post doktor-stilling tilknyttet prosjektet. De skal nå være i prosess med å skrive kontrakter der oppgavene blir klarlagt.

Klager har påpekt at det synes merkverdig at Mattilsynet på s. 16 skriver: *"Mattilsynet er ikke uenig i at det er behov for en nærmere kartlegging av fiskevelferden hos triploid fisk under ulike miljøforhold og at en søker å finne ut om det er realistisk å sikre god nok oppdrettsmiljø for den triploide fisken. Det som Mattilsynet er uenig i er at det er behov for de størrelsene på utsettene som NRS og NRS tilknyttede selskap har planlagt ut fra den erfaringen som foreligger per i dag om utsett av triploid fisk i Troms og Finnmark. MT står fast ved vår vurdering at det ikke er behov for bruk av enda mer fisk til uttestingsformål enn det antallet som inngår i uttestingen på forskningstillatelsene."* Departementet går ikke nærmere inn på dette her, da vi legger til grunn at dette åpenbart er en inkurie i vedtaket - på s. 5 i vedtaket heter det at "Departementet skriver i sin klagebehandling av 24.5.2016 at: *«Da HI bør være de som har best kunnskap om hvilke forsøk som er pågående på triploid fisk i kommersiell skala, mener departementet at det bør tillegges vekt at de mener det er behov for utsettene som NRS har planlagt at instituttet har vurdert at utsettene er fiskevelferdsmessig forsvarlig.»* Mattilsynet, region Nord har derfor i denne saken ikke gått inn i en vurdering av behov for ytterligere forsøk og det antallet fisk som brukes i forsøk. Vi oppfatter derimot ikke at HI har svart på spørsmålet om de kan oppnå resultater med færre fisk."

Wilsgård planlegger å flytte fisken fra lokalitet Ytre Jøvika til lokalitet Ytre Lavollsfjord. Dette for å redusere risiko for at fisken skal gå gjennom en mulig periode med nedsatt oksygenering. Departementet ser at det kan være risiko for velferdsmessige problemer forbundet med å la fisken stå på Ytre Jøvika i den aktuelle perioden, samtidig som flytting i seg selv er en belastning på fisken, og det bemerkes i risikovurderingen fra Marin Helse at flytting av fisk bør unngås. Flytting bør imidlertid foretas dersom risiko for nedsatt velferd ved å la fisken bli stående er større enn risiko for nedsatt velferd ved flytting. Departementet har imidlertid ikke funnet det riktig å ta stilling til dette spørsmålet nå, og at spørsmålet må avgjøres av Mattilsynet i første instans.

Selskapet anfører at alle selskapets lokaliteter har gode oksygenforhold og ligger naturlig godt til. Dette skulle tilsi at lokalitetene er egnet ut i fra gitte miljømessige forhold, jf. etableringsforskriften § 6 første ledd bokstav g. Selskapet viser også at det er klar over viktigheten av riktig fôr både i settefiskfasen og i sjøfasen og at de planlegger å benytte slikt spesialfôr. Om utsett kan gjennomføres uten uakseptabel risiko for fiskevelferden bør dermed avhenge av hvordan selskapet skjøtter driften ved anleggene og hvordan de røkter fisken. Selskapet viser gjennom prosedyren for overvåking av helseutvikling til triploid fisk at de har kunnskap om hva som er optimal temperatur for triploid fisk, og at de har tenkt gjennom hvilke tiltak som skal iverksettes ved temperaturer over 14 grader. Slike temperaturer er generelt sjeldne i Nord-Norge. I prosedyren for overvåking av helseutvikling er også den triploide fiskens risiko for dårlig skinnhelse inntatt. Gitt de dårlige erfaringene selskapet har gjort gjennom to foregående utsett, mangler departementet likevel konkrete forebyggende og avbøtende tiltak hva gjelder problemer med skinnhelse. Dette forutsettes tatt inn i selskapets internkontrollprosedyre, se vilkår 1 nedenfor.

Prosjektplanen til HI omhandler fiskevelferd, og registreringer månedlig og hver tredje måned gir et godt grunnlag for å gjøre grundige analyser som følger fiskevelferden gjennom hele perioden fisken står i sjø. Det er imidlertid slik at månedlige registreringer aldri kan erstatte viktigheten av den daglige driften og stell av fisken. Det er gjennom den daglige driften at endringer i velferden først vil registreres, og det er gjennom den daglige driften at tiltak kan settes inn tidlig nok til å forebygge situasjoner som potensielt kan medføre et fiskevelferdsproblem. Dette gjelder i all drift, og må håndteres i selskapets egen internkontroll. Departementet oppfatter at Mattilsynet ikke har vesentlige innvendinger mot selskapets nå nedfelte rutiner, men at Mattilsynet er bekymret for om selskapet i tilstrekkelig grad har evne og vilje til å følge opp dette i praksis. Vi kommer nærmere tilbake til betydningen av dette nedenfor.

Ut i fra Havforskningsinstituttets risikovurderinger er det tydelig for departementet at hvordan fisken røktes er avgjørende for velferden til fisken. I denne sammenheng har departementet lagt merke til at selskapet ikke beskriver hvordan det skal sørge for at de ansatte skal få tilstrekkelig opplæring slik at de har den kunnskapen de trenger for å kunne røkte den triploide fisken på en velferdsmessig god måte før utsett av fisk. Dette er spesielt viktig i og med at selskapet har ansatt flere røktere for å ha tilstrekkelig med ressurser. NRS Finnmark beskrev i sin søknad at slik opplæring skulle sørges for av fiskehelsetjenesten i tillegg til at de utarbeider et infoskriv som omhandler de viktigste utfordringene rundt hold av triploid laks. I og med at Wilsgård er en del av NRS-systemet, benytter samme fiskehelsetjeneste og er tilknyttet samme prosjekt, legger departementet til grunn at denne opplæringsplanen også følges av Wilsgård.

Når det gjelder beredskapsplanen som selskapet viser til ved lav oksygenmetning, anser departementet at denne er tilpasset diploid fisk som er mer robust med hensyn på å tåle lave oksygenivåer. Vi viser her til vårt vedtak 24. mai 2016 overfor NRS Finnmark, og legger til grunn at også Wilsgårds prosedyrer oppdateres slik at de er tilpasset den kunnskapen som foreligger om oksygenbehovet til triploid fisk, se vilkår 1 i vedtaket nedenfor.

3.4 Egnethet

Mattilsynet skriver i sitt vedtak at: *"Vi mener de eksempler vi har trukket fram i vurderingens del 3.2.2 viser at virksomhetens styring ikke fungerer i tilstrekkelig grad for å beskytte en fisk som er vurdert til å ha spesielle behov for ivaretagelse for fare for unødige påkjenninger og belastninger, som dyrevelferdsloven § 3 krever. Dette går på grunnleggende forhold ved driften som tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre det daglige tilsynet, men at det settes inn tilstrekkelige ressurser i forbindelse med ekstraordinære situasjoner som for eksempel forøket dødelighet.*

Vi har også en bekymring for at tiltak ikke settes i verk raskt nok for å beskytte dyr mot skade, sykdom, parasitter og andre farer, og at forsvarlige tiltak, som også avlivning er vurdert som, iverksettes før det har skjedd stor lidelse jf krav i dyrevelferdsloven § 24.

Sammenstilling av tilsynsrapporter fra Mattilsynet viser at vi har påpekt de samme risikoforholdene ved flere tilfeller. Et eksempel er gjentatt parvicapsulaprotektmatikk som ikke har resultert i planer og prosedyrer som i tilstrekkelig grad forebygger gjentakelse og bidrar til endring.

Mattilsynet har også, på de tre lokaliteter som er vurdert i denne saken fattet vedtak om manglende rapportering i forhold til biomassetall, varsel om økt dødelighet og luserapportering 10 ganger siden sommeren 2014. Dette mener vi viser at virksomheten har en svakhet i sin internkontrollsystem som går på rapportering til myndighetene."

Slik Nærings- og fiskeridepartementet vurderer det, er det åpenbart at det har vært fiskevelferdsmessige utfordringer på flere av Wilsgård sine lokaliteter. Departementet uttalte i klagevedtaket 24. mai 2016 at *"Etter at det er gitt tillatelse til produksjon av settefisk, er det departementets syn at dersom utsett av settefisk skal nektes, bør det i perioden fra tillatelsen til settefiskproduksjon er gitt og til utsett skal skje, ha kommet til veie ny kunnskap eller opplysninger som innebærer at det er dyrevelferdsmessig uforsvarlig å sette ut fisken."* I angjeldende tilfelle har Mattilsynet særlig trukket frem følgende forhold i denne perioden:

- 1) Utsett av 40 000 triploid fisk på lok Ytre Lavollsfjord. Fisken ble satt ut i juli 2014 og slaktet i slutten av januar 2016. Dispensasjonssaken var ferdigbehandlet først i november 2014. Opp mot halvparten av fisken hadde kjevedeformiteter, og det var også forekomst av katarakt. Årsaken til dette var sannsynligvis feil føring i settefiskfasen. Wilsgård overvåket fisken og konstaterte at den spiste godt og la på seg tross deformitetene. Det var gjennom utsett en relativt høy dødelighet med utvikling av vintersår og utbrudd av parvicapsulose. Wilsgård fremskyndet utslakting etter en vurdering av at disse forholdene påvirket fiskens velferd. Det ble derfor ikke lagt fram en plan med tiltak for å ivareta velferden til fisken videre, slik Mattilsynet påla selskapet i desember 2015. Mattilsynet bemerket at tilsynet avdekket en mangel på personalressurser på lokalitetene Ytre Lavollsfjord og Ytre Jøvika i kombinasjon. Selskapet har nå ansatt flere folk.
- 2) Utsett av 1 mill triploid fisk på lok Barbogen. Fisken ble satt ut i november/desember 2015. 7. januar 2016 ble det gitt dispensasjon til å sette ut 40 000 fisk. Wilsgård klaget, og klagen ble gitt oppsettende virkning. Allerede i desember samme år ble det

konstatert økende dødelighet og problemer med vintersår. Den siste fisken ble satt ut på lav temperatur (6.8 grader) og tross noe avtagende dødelighet under det som beskrives av Mattilsynet som et pågående sykdomsutbrudd. 22. desember ble Mattilsynet på ny varslet om økende dødelighet. Under besøk fra fiskehelsetjenesten 29. januar 2016 ble situasjonen beskrevet slik: "flere tusen svimere i anlegget med klassiske vintersår i tillegg til fisk med tenacibaculose og noe fisk med yersinose". I følge Wilsgård ble situasjonen fulgt opp videre i tett samarbeid med fiskehelsetjenesten og ut i fra prosedyre om tidlig terminering. Mattilsynet utførte tilsyn på lokaliteten 24. februar og vurderte da situasjonen så alvorlig at de påla utslakting med frist 18. mars. Fisken ble slaktet ut 12. mars, og Wilsgård påpeker at dette ville ha blitt gjort uavhengig av Mattilsynets pålegg på bakgrunn i selskapets felles rutiner med Marin Helse om tidlig terminering. Klagen ble ikke behandlet av Mattilsynets hovedkontor under den begrunnelse at fisken nå var destruert. Avvisingen av klagen er påklaget av Wilsgård.

- 3) I tillegg anfører Mattilsynet at det ved lokalitet Ytre Lavollsfjord har vært gjentakende problemer med vintersår og parvicapsulose ved høstutsett på lokaliteten uten at dette har medført endringer i selskapets planer eller at selskapet har satt inn forebyggende tiltak, og at det er en del svakheter ved selskapets planverk. Problemene med parvicapsulose og vintersår var imidlertid noe Mattilsynet var kjent med når det ble gitt tillatelse til å produsere settefisken.

Det er slik departementet ser det, flere forhold som kan ha betydning for om det bør gis dispensasjon til utsett av 1 million triploid fisk:

- 1) Et velfungerende planverk med tydelige tiltaksgrenser og oppfølgende tiltak. Her har Mattilsynet påpekt flere svakheter. Departementet anser at disse svakhetene kan rettes opp innen rimelig tid, se vilkår 1 i vedtaket nedenfor.
- 2) Forventning om at selskapet raskt vil ta tak i eventuelle problemer og sørge for endring i rutiner ved behov. Her taler selskapets drift ved Ytre Lavollsfjord mot at selskapet er villig til å ta inn over seg behov for endring av rutiner. Dette var imidlertid Mattilsynet kjent ved da settefisktillatelsen ble gitt, noe som gjør det vanskelig å benytte som argument for å avslå et utsett.
- 3) Kontroll på deformiteter og katarakt. Dette skal være håndtert gjennom riktig fôring i settefiskfasen og planer om fortsatt fôring med fosfor- og histidinberiket fôr i sjøfasen.
- 4) Problemer med vintersår rett etter utsett. Da fisken skal settes ut i juni bør ikke det være et stort problem.
- 5) Problemer med vintersår og parvicapsulose i den videre produksjonssyklusen. Utsettet på lokalitet Ytre Lavollsfjord fikk store problemer med vintersår og parvicapsulose også andre vinter i sjø. Det er påvist at triploid fisk har svakere hudbarriere enn diploid fisk, og dermed lettere kan få problemer som vintersår. MarinHelse påpeker også i sin risikovurdering at "For å unngå store velferdsmessige og produksjonsmessige utfordringer knyttet til [parvicapsulose] er det viktig å unngå utsett av smolt i perioden 1. august til 1. oktober som er regnet som en periode med svært stort smittepress som ofte vil føre til store tap knyttet til parvicapsulose." I

tillegg skriver de at sene høstutsett (oktober-desember) bør unngås i størst mulig grad for å hindre utbrudd av vintersår og tenacibaculose.

Slik Mattilsynet anfører i sitt vedtak 7. januar 2016, er bruk av triploid fisk nå inne i en fase der metoden skal utprøves i stor skala. Ved slik utprøving er det også naturlig at det er en viss opptrapping fra et første utsett til de neste utsettene. Det første utsettet kan slik sidestilles med et pilotforsøk, der man skal få avdekket områder med behov for forbedring til de reelle forsøkene starter. Erfaring fra utsettet ved Barbogen tilsier at selskapet tok inn over seg problemene med deformiteter og katarakt og nå håndterer dette på en tilfredsstillende måte. Erfaringen viser derimot også at selskapet ikke tok inn over seg at den triploide fisken grunnet en dårligere hudbarriere er mer utsatt for bl.a. vintersår, og valgte å gjennomføre et sent høstutsett. Fisken ble i dette utsettet satt ut i en periode som således var svært uheldig. Dette håndteres i det kommende utsettet ved at fisken settes ut på et gunstig tidspunkt. MarinHelse har laget en risikovurdering for Wilsgård vedrørende sene høstutsett. Denne bør innarbeides i selskapets internkontroll. Departementet mangler likevel en risikovurdering av utbrudd av vintersår og andre hudsykdommer gjennom hele produksjonssyklusen, og forebyggende tiltak rettet mot å forhindre en slik utvikling.

Samlet er det departementets vurdering at selskapets plan for håndtering av triploid fisk i utgangspunktet synes adekvat, men at planen slik den har fremkommet for departementet er fragmentert og lite tilgjengelig. Det er mangler knyttet til planer for opplæring av ansatte for hold av triploid fisk og departementet kan ikke se at det foreligger noen risikovurdering for utbrudd av vintersår og andre hudsykdommer utover tiltak knyttet til utsett på høsten.

Mattilsynet har videre i sin vurdering lagt vekt på at selskapet ikke synes å innrette seg etter råd fra fiskehelsetjenesten og pålegg fra tilsynet. I tilfeller der selskap bryter pålegg må Mattilsynet vurdere hvilken virkemiddelbruk som er passende. I dette tilfellet innebærer Mattilsynets vedtak for alle praktiske forhold et delvis virksomhetsforbud, og departementet kan ikke se at det foreligger så stor risiko for fremtidige brudd at det skulle gi grunnlag for et slikt forbud. Dette gjelder særlig når selskapet presenterer planer som tar høyde for den risikoen som hold av triploid fisk representerer.

4. MATTILSYNETS SAKSBEHANDLING

Wilsgård sendte inn søknad om utsett 16. februar. De anga ikke da hvilken lokalitet som var aktuell å sette ut fisken på. Mattilsynet etterspurte 8. mars denne informasjonen, og 16. mars ga de beskjed om at søknaden ble stilt i bero inntil informasjon om lokalitet forelå. Departementet er enig med Mattilsynet at valg av lokalitet er avgjørende for å vite at den triploide laksen sikres forsvarlige miljøforhold. Dette er dermed en så viktig opplysning at søknaden ikke kan behandles når ikke lokaliteten er kjent. I sitt brev den 14. april fremstiller Wilsgård det slik at det kan gis inntrykk av at de ønsker å sette ut fisken på lokalitet Barbogen. Imidlertid opplyser Wilsgård i et brev 18. april at den aktuelle lokaliteten i henhold til driftsplan sendt inn 17. april, er Ytre Jøvik. Mattilsynet mottar driftsplanen først 27. april, uten at de kan lese ut fra denne driftsplanen at den skal kobles opp mot søknad om utsett fra 16. februar. Etter en del korrespondanse mellom Mattilsynet og Wilsgård blir det endelig

klarhet i at det søkes om utsett av 1 million triploid fisk på lokalitet Ytre Jøvik den 1.juni. Mattilsynets vedtak foreligger den 14.juni.

Wilsgård har anført at Mattilsynets saksbehandling fremstår som "oppsiktsvekkende og i klar strid med god forvaltningsskikk". Saksbehandlingsprosessen har ifølge Wilsgård satt selskapet i en vanskelig posisjon, som har gjort det nærmest umulig for selskapet å planlegge virksomheten. Departementet har til en viss grad forståelse for dette, men Mattilsynet var også avhengig av å vite hvilken lokalitet fisken skulle settes ut på, noe selskapet også burde vært klar over. I begge de to foregående utsettene har fisken blitt satt i sjøen før dispensasjon foreligger. Dette er uheldig, og samtidig burde dette ha gjort Wilsgård klar over at de kunne forvente en relativt lang behandlingstid. En saksbehandlingstid på tre måneder er ikke ukjent i forvaltningen, og det burde Wilsgård også være klar over.

5. SAMLET VURDERING

Departementet mener det ut fra dagens kunnskapsstatus må legges til grunn at hold av triploid fisk *kan* gjøres på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte, og at dette også gjelder for utsettet som Wilsgård har planlagt på Ytre Jøvika. Departementet har under tvil kommet til at lokaliteten Ytre Jøvik er egnet for hold av triploid fisk og at Wilsgård har redegjort på en tilstrekkelig adekvat måte for hvordan den økte risikoen for hold av triploid fisk skal håndteres. Manglene som er beskrevet overfor kan avhjelpes gjennom tiltak i virksomheten. Selskapet har knyttet til seg fiskehelsetjeneste og Havforskningsinstituttet for å vurdere og dokumentere fiskevelferden underveis i driften. Data fra undersøkelsene vil bli brukt av HI for å kunne gi råd til Mattilsynet om fiskevelferd ved hold av triploid fisk, og kunnskapen som kommer ut av undersøkelsen vil bli offentliggjort og komme andre aktører til gode. For å sikre at disse undersøkelsene blir gjort, vil departementet nedfelle vilkår om dette i vedtaket om dispensasjon.

Vi kan ut fra det foreliggende materialet ikke se at det skulle foreligge noen vesentlig større risiko knyttet dyrevelferd for den triploide fisken enn den diploide fisken som skal settes ut samtidig. Departementet har da tatt i betraktning at triploid fisk setter strengere krav til drift, men vi mener dette kan oppveies gjennom tilstrekkelige risikoavlastende tiltak.

6. VEDTAK

Wilsgård Fiskeoppdrett AS/Nor Seafood AS gis dispensasjon etter akvakulturdriftsforordningen § 20, jf. § 68 annet ledd, til å sette ut inntil 1 000 000 triploid fisk på lokalitet Ytre Jøvika. Dispensasjonen gis på følgende vilkår:

- Wilsgård Fiskeoppdrett AS/Nor Seafood AS skal utarbeide en ny helhetlig internkontrollprosedyre for fiskevelferd, inkludert en plan for å sikre tilstrekkelig opplæring av ansatte som skal håndtere slik fisk. Velferdsprosedyren skal inneholde et tak for maksimal dødelighet som innebærer at utsettet skal avsluttes humannt med utslaktning straks taket for maksimal dødelighet nås. Denne del av prosedyren skal baseres på HI sin modell for vurdering av god og dårlig velferd gjengitt i risikovurderingen for 2013 og 2016. Det forventes også at resultater fra SWIM-analyser legges til grunn. Ledelsen i selskapet skal fortløpende følge opp at prosedyren

- er kjent og blir fulgt. Prosedyren skal være ferdig innen 1 måned fra dette vedtaket er mottatt og Mattilsynet skal orienteres med en kopi.
- Dersom utsettet blir slaktet ut av hensyn til fiskevelferden, skal Mattilsynet ha en rapport med evaluering av utsettet og antatte årsakssammenhenger. Rapporten skal utarbeides sammen med Havforskningsinstituttet og fiskehelsetjenesten og leveres Mattilsynet senest innen 3 måneder etter utslaktet. Innholdet med de viktigste læringspunktene må påregnes publisert på Mattilsynets nettsider.
 - Dispensasjon skal brukes til å fremskaffe dokumentasjon på om produksjon av triploid laks er velferdsmessig forsvarlig, som beskrevet i søknaden, og uansett minimum slik:
 - o Undersøkelsene som blir gjort må være av en slik kvalitet at det er sannsynlig at det kan trekkes konklusjoner ut fra dem.
 - o Dokumentasjonen skal gjennomføres av fiskehelsepersonell, og med en frekvens på minimum en gang pr mnd. Bearbeiding av data skal gjennomføres av uhildet faginstitusjon (forskningspartnere) med vitenskapelig kompetanse på fiskevelferd, og data skal inngå i offisiell dokumentasjon av metoden.
 - o Forskningspartnerne skal kunne koordinere innhenting av dokumentasjonsdata fra ulike anlegg med forskningstillatelse på triploid fisk, slik at dokumentasjonen kan sammenstilles og analyseres på hensiktsmessig måte i en samlet rapport fra forskningspartnerne.
 - Dokumentasjon som fremskaffes i tråd med ovennevnte skal være allment tilgjengelig.

Videre gis det godkjenning etter etableringsforskriften § 5 for hold av triploid fisk på lokaliteten Ytre Jøvika med hensyn til dyrevelferd.

Dette vedtaket kan ikke påklages.

Dette vedtaket er fattet av statsråd Per Sandberg.

Med hilsen

Yngve Torgersen
fung. ekspedisjonssjef

Martin Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.