



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Kyllingstad Kleveland Advokatfirma  
Ida Espolin Johnson

Deres ref  
IEJ/3213-NRS

Vår ref

Dato  
24.5.16

## Svar på klage på søknad om dispensasjon

### 1. INNLEDNING

Vi viser til klage 23. mai 2016 på Mattilsynets vedtak 19. mai 2016 om avslag på søknad om utsett og hold av triploid fisk etter etableringsforskriften § 5 og dispensasjon etter akvakulturdriftsforskriften § 20 for lokalitet Kokelv og Lille Kvalfjord. Søknaden gjelder utsett av inntil 800 000 fisk på hver av lokalitetene med snittvekt på 150 gram.

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

NRS Finnmark har fått tildelt 5 "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.

Selskapet søkte derfor 23. februar 2016 om utsett og hold av triploid laks etter etableringsforskriften § 5 og dispensasjon fra akvakulturdriftsforskriften § 20 for lokalitetene Lille Kvalfjord og Kokelv.

Selskapet har planlagt utsatt:

- 32598 Kokelv – 800 000 stk. – tidspunkt: mai - juni – snittvekt: 150 g – leverandør: Polar Seafood. I tillegg har selskapet planlagt utsett av 800 000 diploid som kontroll fra Nordnorsk Smolt og Namdal settefisk (med forbehold om endringer).
- 13317 Lille Kvalfjord - 800 000 stk. – tidspunkt: august - september – snittvekt: 120 g – Leverandør: Nordland Akva og Ranfjord Fiskeprodukter.

NRS Finnmark skriver i søknaden at lokalitetene har god vanngjennomstrømming og temperaturer som sjelden kommer over 10°C, og selskapet skriver videre: *"Dispensasjonen skal brukes til å fremskaffe dokumentasjon på om produksjon av triploid laks er velferdsmessig forsvarlig. Utsettene av triploid fisk i 2015 og 2016 skal følges opp i samarbeid med Havforskningsinstituttet (HI) (se vedlegg 1) og inngår i et større prosjekt. Hovedmålet er å skaffe et godt nok datagrunnlag for en velferdsmessig vurdering av oppdrett av triploid laks i Troms og Finnmark, samt gi råd om hvilke produksjonsformer og lokalitetstyper som er best egnet for denne type produksjon. HI er av den oppfatning at dette prosjektet er fiskevelferdsmessig forsvarlig. De vil med dette datamaterialet stille sterkere til å kunne konkludere med om produksjon av triploid laks er en velferdsmessig forsvarlig metode for fremtiden. NRS Finnmark legger dette til grunn for sitt engasjement og ressursbruk på dette området de neste årene".*

Søknaden ble avvist av Mattilsynets regionkontor i vedtak 19. mai. 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 NRS ikke har gjort dette i tilstrekkelig stor nok grad i forhold til produksjon av triploid fisk på de lokaliteter det har stått fisk på. Vår vurdering er derfor at selv om virksomheten har laget nye planer og risikovurderinger i forkant av utsett, samt i tråd med de vilkår vi har satt i hht. dispensasjonen 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 Lille Kvalfjord og Kokelv.*

*Det må forventes at mangelfull etterlevelse av regelverk, og når vilkår brytes vil medføre konsekvenser. Sammenholdt med at vi mener det ikke er behov for ytterligere forsøk for å komme med en konklusjon i spørsmålet om metoden er forsvarlig eller ikke, taler det ikke i virksomhetens favør de erfaringer som er gjort i forhold til drift.*

*Selv om virksomheten har vilkår om utelukkende bruk av steril fisk vil ikke Mattilsynet sette andre vurderinger til side for å imøtekomme dette. Mattilsynets vurdering er at hensynet til ivaretagelse av fiskevelferden veier tyngre enn hensynet til iverksettelse av de grønne løyvene.*

*Inntil metoden "triploid laks" er dokumentert som velferdsmessig forsvarlig må nåløyet for å kunne holde denne type fisk være lite, og kun forbeholdt de virksomheter som ivaretar fiskens velferd i tilstrekkelig grad. Dette støttes også av Hovedkontoret i klagesaken: «Vilkår om produksjon av triploid laks i grønne tillatelser vil ikke være formildende omstendigheter i Mattilsynets virkemiddelbruk verken nå eller i framtiden, selv om konsekvensene for virksomheten vil kunne være store.»*

NRS Finnmark påklaget Mattilsynets vedtak 23. mai 2016. I klagen anfører selskapet i korte trekk at vedtaket til Mattilsynet bygger på flere feilaktige rettslige og faktiske skjønnsforutsetninger, at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn og at relevante hensyn ikke er vurdert. Blant annet anføres det at:

- Mattilsynet bygger på feil rettsgrunnlag i vurderingen av dispensasjonsadgangen når det henvises til forarbeidene til matloven
- Dispensasjon er nødvendig for å kunne drive de grønne tillatelsene, dispensasjon gir derfor ikke selskapet noen særlige fordeler andre oppdrettere ikke har.
- Mattilsynet har ikke tatt hensyn til akvakulturdriftsforskriftens formål, der fiskevelferd er ett av flere hensyn som skal ivaretas.
- Så lenge det ikke kan sannsynliggjøres noen konkret fare for alvorlig lidelse vil det, ut fra hensynene til fiskevelferd, etikk, lønnsomhet og bærekraft være best i overenstemmelse med et forsiktighetsprinsipp at fisken tillates satt ut i sjø.
- Mattilsynet har ikke grunnlag for å mene at NRS på nåværende tidspunkt ikke har evne og vilje til å møte den økte risikoen ved hold av triploid fisk.
- Mattilsynets konkrete eksempler på mangler ved hold av triploid fisk er tilbakevist.
- Mattilsynet ser ut til å mene at det skal stilles andre krav til forsvarlig drift av triploid fisk enn for hold av diploid fisk.
- Det er behov for det omsøkte utsettet for at HI skal kunne gi forsvarlige råd om fiskevelferd for hold av triploid fisk, og Mattilsynets vurdering av undersøkelsene som skal foretas i samarbeid med HI er ikke korrekte.
- Formålet med grønne tillatelser er ikke vektlagt, og Mattilsynet har ikke vektlagt tildelingsmyndighetenes syn på hvor langt utviklingen av triploid fisk har kommet. De grønne tillatelsene er kommersielle tillatelser, og NRS stilles i en umulig posisjon når Mattilsynet nekter selskapet å ta i bruk tillatelsene. Konsekvensene for NRS er ikke vurdert.
- Mattilsynet har gitt tillatelser til produksjon av settefisk, og Mattilsynet har vært klar over at formålet med produksjonen er å sette settefisken ut i sjø. Det må også ha vært Mattilsynets intensjon at fisken skulle settes ut når tillatelsene ble gitt. Videre er det ikke god fiskevelferd å kverne opp millioner av frisk smolt.
- Dersom Mattilsynet skulle finne at NRS Finnmarks drift er uforsvarlig, er selskapet uansett underlagt Mattilsynets tilsynsmyndighet og vedtakskompetanse.
- Mattilsynet har lagt til grunn at NRS Finnmark ikke kommer til å følge akvakulturlovgivningens krav om forsvarlig drift. Dette er et usaklig, utenforliggende og ulovlig hensyn. Mattilsynet har for øvrig ingen grunn til å tro at NRS Finnmark ikke vil drive innenfor rammene av forsvarlig drift og tillatelsesvilkår.

- Det er usaklig å legge vekt på at det pågår andre forsøk med triploid fisk og det er usaklig å stille opp et forsiktighetsprinsipp som ikke praktiseres overfor andre aktører i næringen.
- Saksbehandlingen har vært uforsvarlig lang og tilsynet har endret syn på behandling av søknader om produksjon av triploid fisk.

### 3. DEPARTEMENTETS VURDERING

#### 3.1 Rettslig grunnlag

Vedtaket 19. mai 2016 er fattet av Mattilsynets regionkontor, og klageinstansen er da etter forvaltningsloven § 29 i utgangspunktet Mattilsynets hovedkontor. På grunn av sakens hast og dens prinsipielle sider har Mattilsynets hovedkontor og departementet i omfattende grad drøftet saken, og departementet har derfor truffet avgjørelsen. Klagen er innkommet 23. mai 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.

Mattilsynets regionkontor har i sin vurdering av om det skal innvilges dispensasjon vist til forarbeidene til matloven og lagt til grunn at adgangen til dispensasjon må være snever. Departementet kan imidlertid ikke se at disse forarbeidene skulle ha noen spesiell relevans i dette tilfellet. Matloven skal sikre mattrygghet og dyrs (herunder fisks) helse gjennom blant

annet å hindre spredning av sykdommer. Videre er matområdet i stor grad harmonisert med EU, og dette regelverket setter i mange tilfeller effektive skranker for dispensasjonsadgangen. Det innebærer at risikonivået som kan tillates er lavt og at adgangen til å dispensere fra regelverket må sees i lys av dette. Vi finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her, da det er dyrevelferdslovens regler som kommer til anvendelse i denne saken.

Mattilsynets hovedkontor la i vedtak 6. mai 2016 (Store Kufjord) til grunn at uttesting i den hensikt å fremskaffe dokumentasjon av nye metoder kan være et særlig tilfelle. Departementet er enig i dette, og vi kan også delvis slutte oss til følgende på s. 6 i vedtaket:

*"Hovedkontoret mener det vil være i strid med forutsetningene for tildeling av grønne tillatelser om Mattilsynet nå legger opp til en forvaltningspraksis som umuliggjør bruk av disse i påvente av dokumentasjon. Virksomhetene har betalt vederlag for tillatelsene og har dermed innenfor visse rammer en legitim forventning om å få ta disse i bruk.*

*Siden politisk nivå har tillagt hensynet til grønn produksjon med triploid fisk så stor vekt, konkluderer hovedkontoret med at vilkåret for de grønne tillatelsene om produksjon av steril fisk må anses som et særlig tilfelle som kan gi grunnlag for dispensasjon fra dokumentasjonskravet."*

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.

Etter departementets syn foreligger det etter dette 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 det konkrete tilfellet, selv om det ikke foreligger fullstendig dokumentasjon om metoden på nåværende tidspunkt.

Mattilsynet skriver i vedtaket 6. mai 2016 at: *"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 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.

Mattilsynet har tidligere vurdert, og departementet er enig i dette, 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. 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**

For å vurdere om hold av triploid laks kan skje på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte, er det nødvendig å se hen til hvilket kunnskapsgrunnlag om dyrevelferd som foreligger om triploid laks. Triploid laks er steril og kan ikke spre genene sine om den rømmer. Departementet ser derfor at bruk av steril laks vil være et effektivt tiltak for å hindre genetisk innblanding av oppdrettsfisk i villfiskbestandene. Triploid laks lages ved å utsette lakseegg for høyt trykk. Dette fører til at et ekstra sett av hunnens kromosomer blir i egget og fisken får tre sett med kromosomer. Et ekstra sett med kromosomer fører til at cellekjernene og dermed enkeltcellene blir større, noe som igjen påvirker blod og organfunksjoner. Dette gjør at triploid laks har utfordringer knyttet til ernæring og miljøestring. Så langt tyder data fra kommersielt oppdrett på at triploid laks har høyere dødelighet enn diploid laks på samme anlegg under ellers like driftsbetingelser. Dødeligheten i disse utsettene var imidlertid innenfor vanlige nivå i norsk oppdrett.

Havforskningsinstituttet har i Risikovurdering av norsk fiskeoppdrett 2016 lagt til grunn at triploid laks bør sees på som en egen art som krever tilpassede oppdrettsmetoder, men at dersom disse tilpasningene gjøres kan laksen oppdrettes med god velferd sammenliknet med normal norsk lakseproduksjon. Klassisk risikovurdering beregner produktet av alvorlighetsgrad til farer som kan oppstå og sannsynlighet for at disse farene oppstår. På

bakgrunn av dette kan farer plasseres i grønn, gul, oransje, rød eller mørkerød sone fra lav til høy risiko. Selv om en oppnådde god til normal velferd i de kommersielle testproduksjonene av triploid laks, så var velferden generelt lavere enn for den diploide kontrollfisk. Det var også ett tilfelle av ekstrem dødelighet. Havforskningsinstituttet vurderer derfor risikoen forbundet med triploid laks til å være i oransje sone inntil data fra flere produksjoner blir tilgjengelig, og understreker viktigheten av ytterligere forsøk i kommersiell skala for å få klarhet i hvordan triploid laks bør produseres.

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, sammenlignet med bruk av diploid fisk, større krav til blant annet lokalitetenes egenhet, settefiskens som settes ut og drift/risikohåndtering. Mattilsynet skriver i vedtaket av 6. mai 2016 at *"Dette innebærer at det er sannsynlig at virksomhetene gjennom egen produksjonsstyring kan ha stor påvirkning mht om de lykkes eller ikke."* Departementet er enig i dette og har derfor gjennomgått NRS 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 NRS Finnmark sin søknad**

#### **3.3.1 Om søknaden**

NRS har vedlagt sin søknad risikovurderinger for de forhold ved driften som kan være særlig problematisk for triploid fisk. De beskriver blant annet faremomenter ved triploid laks slik :

*"Triploid laks har et annet ernæringsbehov enn diploid laks, og trenger derfor spesialfôr. I tillegg kan triploid laks være mer sensitiv for lav oksygenmetning (under 60 %), samt høy temperatur (over 14 grader). Det er derfor viktig at ansatte som skal jobbe med triploid laks får opplæring i forkant av utsett."* Selskapet beskriver at fiskehelsetjenesten skal holde opplæring av de ansatte før utsett av fisk. I tillegg skal de utarbeide et infoskriv som omhandler de viktigste utfordringene rundt hold av triploid laks. Ut i fra Havforskningsinstituttets risikovurderinger er det tydelig for departementet at hvordan fisken røktes er avgjørende for velferden til fisken.

Når det gjelder oksygenmetningen, har selskapet beskrevet eksisterende risikoreduserende tiltak som at triploid fisk skal settes ut på lokaliteter med gode oksygenforhold og god vannutskifting og at de skal ha en kontinuerlig logging av oksygen med alarmfunksjon på flere dyp i merder med triploid fisk og utenfor merder. De viser også til en beredskapsplan for lav oksygenmetning. Når det gjelder fare for deformiteter knyttet til den triploide laksen, har NRS sikret seg at rognen har blitt inkubert på tilstrekkelig lave temperaturer ut i fra dagens kunnskap, og at fisken i settefiskfasen har fått fôr beriket med fosfor og histidin. Det ligger også inne i fôringsstrategien til NRS 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 overvåkning 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.

Mattilsynets vurdering er "*at selskapet oppfyller kravet til å ha tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag bak sitt prosjekt. Vår vurdering av størrelse av prosjektet går derimot på tvers av hva NRS og HI har vektlagt. Mattilsynet legger til grunn at de tidligere erfaringer virksomheten har med triploid fisk viser at risikoen for lidelse fortsatt er for stor for å ytterligere utvide antallet fisk som settes ut på hver enkelt lokalitet. Vi ser det som en svakhet at det ikke er laget et forsøksoppsett med så gode kontrollgrupper som mulig og at det ikke gjennomføres parallelle utsett for å gjøre sammenligningen best mulig. Mattilsynet har heller ikke vektlagt at NRS/HI mener at utsett av færre fisk vil medføre færre enheter per lokalitet, og at man da vil øke risikoen for at råd på oppdrett av triploid laks blir basert på feil grunnlag. Innovasjonsløpet kan ikke foregå i et så hurtig tempo at ikke hensynet til fiskevelferd blir den viktigste faktoren – vår vurdering er at dette vil bryte med formålet med søknaden – å vurdere om dette er forsvarlig eller ikke. Rådgivning i forhold til hold av triploid laks i kommersiell skala må utvikles over tid, innenfor forsvarlige rammer som ivaretar velferden*".

Mattilsynet region Nord har derfor vektlagt i vår vurdering at det på nåværende tidspunkt ikke er behov for at utsett av flere fisk til uttestingsformål enn det antallet som allerede står i sjøen nå. Denne konklusjonen kommer også Mattilsynets hovedkontor til i sitt svar i klagesaken. Her står det (s. 5): "*Vi mener at det må forventes at uttestingen i disse tillatelsene leder fram til konklusjon mht om, og i så fall hvordan, det er mulig å produsere triploid laks på en velferdsmessig forsvarlig måte*"."

### 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 NRS har planlagt og at instituttet har vurdert at utsettene er fiskevelferdsmessig forsvarlig.

Selskapet anfører at de aktuelle lokalitetene har god vanngjennomstrømming og at sjøtemperaturen i hovedsak ligger under 10 °C. Dette skulle tilsi at lokalitetene er egnet ut i fra gitte miljømessige forhold som temperatur og oksygenmetning, 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. De henviser også til siste tilsyn av settefisk fra fiskehelsetjenesten som vurderer fisken til å være ved svært god helse. Dette skulle tilsi at fisken har gode forutsetninger ved utsett i sjø. Om utsettene kan gjennomføres uten å gå på akkord med fiskevelferden bør dermed avhenge av hvordan selskapet skjøtter driften ved anleggene og hvordan de røkter fisken.

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 nedfelte rutiner, men 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.

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 oksygennivåer. Selskapet skriver i sin risikovurdering at triploid fisk takler dårligere lave oksygennivåer, og setter en grense ved 60 %. Likevel innebærer planen at det først skal varsles ved verdier under 70 % når verdiene er fallende, og beskriver ikke tiltak før metningen er nede i 50 %. Departementet vurderer det som positivt at selskapet har en så konkret beredskapsplan for oksygenmetningen i merdene, men planen må tilpasses den kunnskapen som foreligger om oksygenbehovet til den triploide fisken. Departementet legger til grunn at dette gjøres i forbindelse med revisjonen av internkontrollprosedyren, se vilkår 1 i vedtaket nedenfor.

### 3.4 Egnethet

Mattilsynets regionkontor skriver i sitt vedtak at det er *"per i dag i tvil om NRS på nåværende tidspunkt har evne og vilje til å møte denne økte risikoen. Denne vurderingen bygger på de erfaringer som vi har gjort i forhold til holdet av triploid laks på de lokaliteter der det har stått fisk til nå. ... Mattilsynet legger til grunn at NRS ikke har tatt inn over seg i tilstrekkelig stor nok grad de spesielle behov som triploid laks har, ut over hensynet til fôrbehov og vannkvalitet. ... Mattilsynet legger derfor til grunn at virksomheten viser liten vilje til å søke kunnskap om de erfaringer som gjøres og de spesielle behov triploid fisk har, for så å omsette det ut i risikovurdering, risikohåndtering og forbedring av egne prosedyrer. Dette er nødvendig for å kompensere for at triploid laks er en mer sårbar fisk."*

NRS har i sin klage tatt til motmæle mot dette, og mener det ikke er grunnlag for et slikt syn, og anfører på s. 7 i klagen at så lenge *"Mattilsynet ikke finner grunn til å fastslå at NRS Finnmark har uforsvarlig drift av diploid fisk, er det ikke grunnlag for å konkludere med at samme sykdom (eller annen lidelse) hos triploid fisk skyldes uforsvarlig drift og derfor ikke kan tillates."* Nærings- og fiskeridepartementet er ikke uenig med Mattilsynet i at det må det kunne tas hensyn til selskapets "historikk" når det skal vurderes om det er sannsynlig at driften vil være dyrevelferdsmessig forsvarlig. Etter vårt syn har imidlertid ikke Mattilsynets regionkontor i tilstrekkelig grad vurdert om årsaken til at det har vært velferdsutfordringer er at fisken er triploid eller om det er andre årsaker.

Slik Nærings- og fiskeridepartementet vurderer det, er det åpenbart at det har vært fiskevelferdsmessige utfordringer på flere av NRS sine lokaliteter, mens årsakene til utfordringene er vanskeligere å vurdere. Utfordringene med kjevedeformiteter på lokaliteten Ytre Lavolls fjord kan imidlertid vanskelig tilskrives andre forhold enn at fisken var triploid. Det er imidlertid grunn til å tro at disse utfordringene skyldes at fisken i tilstrekkelig grad ikke fikk spesialfôr tilpasset triploid fisk. Det følger av NRS sine planer at dette vil bli hensyntatt fremover.

Uten å ta stilling til årsakene til dødeligheten på Store Kufjord, vil departementet bemerke at en dødelighet på mellom 11,4-12,22 % etter 6 mnd. i sjø vil kunne forventes å ligge på godt over 20% ved utslakting - dersom det ikke settes i gang tiltak for å bedre velferden betraktelig. Tallene kan derfor ikke sammenliknes med gjennomsnittlig total akkumulert dødelighet som ligger på 20 % på landsbasis, slik NRS gjør i sin klage. Departementet mener Mattilsynet korrekt uttrykker bekymring når det kommer over slike tall, og det er å forvente at NRS har prosedyrer som beskriver konkrete tiltak ved så høy dødelighet. Vi vil også understreke at en total akkumulert dødelighet på 20% ikke er en ønsket situasjon for verken myndigheter eller næring, og at de aktørene som jobber med å redusere dødelighet ofte setter seg et mål om ca. 5% total dødelighet ved slakt.

Enkelte andre forhold Mattilsynet har tatt opp er av mindre betydning for vurderingen av selskapets egnethet til hold av triploid fisk, slik som manglende publisering av data fra forsøk. Klager har for øvrig anført at dataene er offentliggjort, men departementet kan ikke se at det er tilfellet gitt at det kreves pålogging til Marin Helse AS sine nettsider. Oppsummeringen på NRS sine sider er for øvrig vanskelig tilgjengelig og inneholder faktafeil. Selv om

departementet mener manglende offentliggjøring ikke bør tillegges noen vekt i vurderingen av om det *nå* skal gis utsettstillatelse, forventer vi likevel at vilkårene som Mattilsynet har satt blir fulgt opp. I motsatt fall må NRS også forvente at forvaltningen vil benytte adekvate virkemidler for å tvinge frem oppfølging.

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 alvorlige forhold 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.

Departementet vil bemerke at vi finner det noe merkelig om ikke selskapet skulle ha tilstrekkelig motivasjon og vilje til å drive frem triploid fisk på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte. Selskapets drift av de grønne tillatelsene er avhengig av at oppdrett av triploid fisk anses som dyrevelferdsmessig forsvarlig, og departementet legger til grunn at de grønne tillatelsene er av stor verdi for selskapet og dets aksjonærer.

#### **4. MATTILSYNETS SAKSBEHANDLING**

NRS har anført at Mattilsynet har brukt lang tid på å behandle deres søknad om utsett, og at dette setter selskapet i en vanskelig posisjon. Departementet har til en viss grad forståelse for dette, og det er naturligvis ønskelig at saksbehandlingstiden skulle vært kortere. Samtidig er en saksbehandlingstid på tre måneder ikke ukjent i forvaltningen, og det burde NRS som en stor og profesjonell aktør også være klar over.

NRS har også anført at dersom Mattilsynet skulle finne at NRS Finnmarks drift er uforsvarlig, er selskapet uansett underlagt Mattilsynets tilsynsmyndighet og vedtakskompetanse. Departementet kan ikke se at dette er en anførsel som bør tillegges vekt til fordel for NRS. Det er selskapet, og selskapet alene, som har ansvaret for at fiskevelferden i sine anlegg er ivarettatt. Selskapet skal ha lagt opp driften slik at ikke blir behov for at Mattilsynet må anvende sitt virkemiddelapparat. Pålegg og annen virkemiddelbruk fra Mattilsynet ved dårlig fiskevelferd innebærer for alle praktiske formål at driften er uforsvarlig– og med det at fisken har blitt utsatt for uakseptabel lidelse. NRS kan derfor ikke bruke Mattilsynets tilsynsmyndighet og vedtakskompetanse som argument for at det ikke er stor fare for fiskens velferd dersom den settes i sjø.

#### **5. OM BETYDNINGEN AV AT DET ER GITT TILLATELSER TIL TRIPLOID SETTEFISK**

Mattilsynet skriver følgende om dette i vedtaket 19. mai 2016: *"NRS har i sine uttalelser til Mattilsynet ment at det må vektlegges hensynet til den allerede bestilte settefisken, og at Mattilsynet har gjennom å gi dispensasjon til settefiskanleggene dermed også gitt uttrykk for*

*at denne fisken kan føres til slakt. Mattilsynet er uenig i dette. Vår vurdering er at hvert ledd i produksjonen som er nødvendig i å dokumentere metoden er uavhengig av hverandre, og den erfaring som både forvaltningen og næringen skaffer seg i løpet av produksjonstiden må hele tiden vektlegges. Selskapet har hele tiden vært ansvarlig selv for å planlegge forsøk der man med utgangspunkt i erfaringen måtte forvente å komme til et forsvarlig resultat. I dette ligger det også at ivaretagelsen av fisken for å oppnå nødvendige resultater må stå i høysetet. Dersom dette ikke er tilstrekkelig ivaretatt på matfiskanlegget kan det ikke forventes at fisken settes ut. Mattilsynet region Nord legger derfor til grunn at vi ikke er bundet av de tidligere gitte dispensasjoner til settefiskanleggene."*

Nærings- og fiskeridepartementet er enig med Mattilsynet i at hvert ledd i produksjonen må kunne vurderes uavhengig av hverandre, og at en dispensasjon til å produsere triploid settefisk ikke nødvendigvis skal medføre at denne settefisken skal kunne settes ut. Departementet vil imidlertid bemerke, slik NRS også påpeker, at det fremstår som lite heldig at det gis omfattende tillatelser til produksjon av triploid settefisk, dersom det ikke i utgangspunktet skulle være anledning til å sette den ut. Etter vårt syn fremstår det ikke bare som økonomisk formålsløst, men også som dyrevelferdsmessig og etisk problematisk å drive frem et stort antall settefisk som ikke skal kunne utnyttes til matfisk. 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. Slike opplysninger foreligger ikke her.

## **6. 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 de utsettene som NRS har planlagt på lokalitetene Kokelv og Lille Kvalfjord. Slik departementet vurderer det, er lokalitetene Kokelv og Lille Kvalfjord egnet for hold av triploid fisk og NRS har redegjort på en adekvat måte for hvordan den økte risikoen for hold av triploid fisk skal håndteres. 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.

## 7. VEDTAK

NRS Finnmark gis dispensasjon etter akvakulturdriftsforskriften § 20, jf. § 68 annet ledd, til å sette ut inntil 1 600 000 triploid fisk, fordelt med 800 000 fisk på Kokelv og 800 000 fisk på Lille Kvalfjord. Dispensasjonen gis på følgende vilkår:

- Internkontrollprosedyren som NRS Finnmark utarbeider som et ledd i oppfølgingen av Mattilsynets vedtak 6. mai 2016 (Store Kufjord) skal, med ev. nødvendige tilpasninger, legges til grunn også for Kokelv og Lille Kvalfjord. Prosedyren skal være ferdig innen en måned etter at dette vedtaket er fattet, og Mattilsynet skal orienteres med en kopi.
- Dersom ett eller flere av utsettene 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 lokalitetene Kokelv og Lille Kvalfjord.

Dette vedtaket kan ikke påklages.

Dette vedtaket er fattet av statsråd Per Sandberg.

Med hilsen

Martin H. Bryde  
fung. ekspedisjonssjef

Christopher G. Rønbeck  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*