



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Hendrix Genetics Aquaculture AS
v/ Even Søfteland
Bontelabo 2
5003 Bergen

Deres ref

Vår ref
13/3163

Dato
9. februar 2018

Avgjørelse av klage på avslag på søknad om tillatelse til innførsel av rogn av atlantisk laks (*Salmo salar*) med delvis skotsk og delvis norsk opphav fra Skottland til akvakulturformål

Klima- og miljødepartementet viser til klage fra Hendrix Genetics Aquaculture AS (heretter omtalt som "klager") 11. april 2016. Klagen gjelder Miljødirektoratets avslag 16. mars 2016 på søknad 15. mars 2016 etter forskrift om fremmede organismer om tillatelse til innførsel av rogn av atlantisk laks (*Salmo salar*) av delvis skotsk og delvis norsk opphav fra Skottland til Norge til akvakulturformål. Miljødirektoratet avsto søknaden av hensyn til norsk villaks. Miljødirektoratet opprettholdt 24. juni 2016 sitt tidligere vedtak, og oversendte klagesaken til Klima- og miljødepartementet for en endelig avgjørelse.

Klima- og miljødepartementet tar ikke klagen til følge, og opprettholder Miljødirektoratets vedtak om avslag på søknad om tillatelse til innførsel av rogn av atlantisk laks (*Salmo salar*) av delvis skotsk og delvis norsk opphav fra Skottland til Norge til akvakulturformål. Departementet har i sin avgjørelse lagt avgjørende vekt på at kunnskapsgrunnlaget i saken slår fast at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer. Saken har vært omfattende og det er grunnen til at det har tatt tid å behandle klagen. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Saksgang

Klager søkte 15. mars 2016 om tillatelse til innførsel av rogn av atlantisk laks fra Skottland til Norge. Miljødirektoratet avslo 16. mars 2016 søknaden av hensyn til norsk villaks. Vedtaket ble påklaget 11. april 2016. Miljødirektoratet opprettholdt sitt tidligere vedtak, og klagen ble 24. juni 2016 oversendt til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse. Klager sendte i brev 30. juni 2016 kommentarer til Miljødirektoratets opprettholdelse av avslaget. Det har i tillegg vært fortløpende kontakt og korrespondanse mellom klager, i enkelte tilfeller ved klagers advokat Grunde Bruland, og Klima- og miljødepartementet i forbindelse med departementets saksbehandling. De delene av korrespondansen som etter departementets vurdering er relevant for avgjørelsen av saken, er inkludert i dette vedtaket.

Klager har også søkt Fiskeridirektoratet om tillatelse til akvakultur for det samme materialet. Fiskeridirektoratet avslo søknaden av hensyn til norsk villaks. Avslaget er påklaget til Nærings- og fiskeridepartementet.

For å styrke kunnskapsgrunnlaget i saken har Klima- og miljødepartementet innhentet en risikovurdering av det omsøkte materialet fra Norsk institutt for naturforskning (NINA) - *"Risikovurdering av import av delvis skotsk laks fra Skottland til akvakultur i Norge"*, NINA Kortrapport 54. Denne risikovurderingen er etter bestilling fra departementet supplert med ytterligere presiseringer, både i notat av 23. mai 2017 og i møte mellom NINA og berørte departementer 31. august 2017.

Nærmere om søknaden, Miljødirektoratets avslag og klagers anførsler til avslaget

Saken gjelder søknad om tillatelse til import av et parti rogn av atlantisk laks av delvis skotsk og delvis norsk opprinnelse fra Skottland etter forskrift om fremmede organismer. Formålet med importen er å bygge opp en ny avlslinje i Norge, for videresalg til matfiskprodusenter i det norske og det internasjonale markedet.

I vedtak 16. mars 2016 avslår Miljødirektoratet søknaden. Miljødirektoratet legger blant annet vekt på en tidligere risikovurdering, NINA Minirapport 381, *"Betenkning angående import av laksefisk"*. Miljødirektoratet viser til at minirapporten trekker frem molekylærgenetiske studier som viser at norsk og skotsk laks har genetiske ulikheter. De viser også til at det slås fast at «Dersom genetisk introgresjon fra utsatt/rømt fisk skulle forekomme, er det imidlertid mulig at dette vil ha større negativ effekt på den stedegne bestanden når det er stor grad av ulikhet mellom utsatt/rømt fisk og vill fisk enn dersom forskjellen mellom disse er liten». Miljødirektoratet viser videre til at NINA anbefaler at det kun bør gis tillatelse til import av oppdrettslaks der det kan dokumenteres at den kun er av norsk opprinnelse. På denne bakgrunn avslår Miljødirektoratet søknaden.

Når det gjelder klagers anførsler til Miljødirektoratets avslag, viser klager for det første til forskriftens formål samt forskriftens definisjon av fremmed organisme. Klager mener at søknaden ikke gjelder innførsel av noen fremmed organisme, og at godkjenning av søknaden dermed ikke vil være i strid med forskriftens formål.

Klager mener videre at avslaget strider mot likhetsprinsippet, og trekker frem at det tillates import av regnbueørret, atlantisk laks fra Island, rognkjeks og leppefisk fra Sverige, kveite fra Canada, Island og Skottland, torsk fra Færøyene mv. Klager mener at grunnlaget for omsøkt import ikke avviker fra etablert importpraksis, og at likhetsprinsippet tilsier at tillatelse må gis.

Klager påpeker videre at det ikke er noen begrensninger når det gjelder flytting av fisk innad i Norge. Klager viser til NINA Minirapport 381 og avslaget fra Miljødirektoratet. Klager påpeker at norsk laks tilhører to ulike fylogeografiske grupper og mener derfor at det er ulogisk at ikke også det omsøkte materialet skal tillates brukt i Norge. På denne bakgrunn mener klager at avslaget innebærer usaklig forskjellsbehandling og brudd på likhetsprinsippet og at avslaget fremstår mer som handelspolitisk proteksjonisme fra myndighetene enn rent faglig begrunnet.

Med henvisning til uttalelsene i NINA Minirapport 381 er klager uenig i Miljødirektoratets skjønnsutøvelse og den faglige begrunnelsen for avslaget. Klager viser til forskrift om fremmede organismer § 15 tredje ledd annet punktum, og mener at import av atlantisk laks fra Skottland ikke vil ha "*vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet*". Klager viser også til at NINAs rapport ikke er publisert, og at dette er med på å svekke styrken av de konklusjoner som trekkes opp i rapporten.

Klager mener videre at avslaget ikke er forholdsmessig, siden det vil kunne forhindre etablering av en ny genetikkleverandør til den norske akvakulturnæringen. Klager viser blant annet til at import av det omsøkte materialet vil være med på å styrke konkurransen i markedet, og mener at dette er noe som igjen vil gi økt fokus på det som oppfattes som negative interaksjoner mellom oppdrettslaks og vill laksefisk. Videre påpeker klager at Norge tillater eksport av laksegener til utlandet, men avslår import av laks fra de samme landene. Klager stiller spørsmål ved om dette er tillatt etter EØS-avtalen, og mener det er i strid med Norges handelspolitiske interesser.

Klager viser videre til at det er strenge bestemmelser knyttet til risiko for rømming av laks, og at dette ikke er nevnt som en del av risikobetraktningene i avslaget og heller ikke i rapporten fra NINA. Klager ønsker at dette vektlegges i klagebehandlingen.

Klager mener til slutt til at avslaget i realiteten er en dobbeltregulering av risiko fordi utsetting allerede er regulert av akvakulturlovgivningen.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Miljødirektoratet viser til klagers anførsler, og uttaler i sin vurdering av klagen 24. juni 2016 følgende:

"Definisjon av fremmed organisme"

Definisjonen på fremmede organismer i forskriften § 4, bokstav c lyder;

"fremmed organisme: en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet"

Materialet som ønskes importert er av skotsk opprinnelse, og tilhører en annen fylogeografisk gruppe enn de norske laksebestandene. Det vil si at skotske laksebestander er betydelig genetisk forskjellige fra de norske. For å bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art er det ofte nødvendig å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art.

Miljødirektoratet vurderer at det omsøkte materialet må defineres som fremmede organismer.

Import av regnbueørret

Klager mener avslaget strider med likhetsprinsippet, og peker blant annet på importen av regnbueørret som miljømyndighetene tillater. Regnbueørret er en art som ikke naturlig forekommer i Norge, og det er foreløpig ikke dokumentert at arten har etablert selvreproduserende anadrome bestander i Norge. Ved vurdering av import av regnbueørret har miljømyndighetene vektlagt at dette sannsynligvis ikke vil øke den samlede belastningen for vill fisk jf naturmangfoldloven § 10, mer enn ved å bruke rogn av samme art produsert i Norge. Vi viser videre til vedtak datert 29.11.2012 av daværende Miljøverndepartement (deres saksnummer 12/4721).

Import av atlantisk laks fra Island

Klager viser til at Miljødirektoratet tillater import av atlantisk laks fra Island. Materialet som klager viser til er av stammen Saga, som kun er basert på norske stammer (Mowi og Bolaks). Dette er bekreftet fra det islandske mat og veterinærtilsynet (MAST – Matvælastofnun).

En eventuell rømning av dette materialet vil være uheldig, men Miljødirektoratet vurderer at fisk fra Sagastammen sannsynligvis ikke, sett ut ifra dagens kunnskap, vil påvirke norske laksestammer på annen måte enn rømt oppdrettslaks fra norske avlsprogrammer, jf. naturmangfoldloven § 10.

Import av marine fisk

Klager viser til at det i de siste årene er blitt importert ulike marine arter til Norge, blant annet rognkjeks og leppefisk fra Sverige, kveite fra Canada, Island og Skottland og torsk fra Færøyene. Klager viser til tidligere praksis, i henhold til tidligere regelverk. Regelverket for import av marine arter ble endret 1.januar 2016, da forskrift om fremmede organismer tredde i kraft. Import av marine organismer vurderes nå etter samme regelverk som for eksempel import av atlantisk laks.

Avvik i forhold til tidligere praksis

Klager mener at grunnlaget for omsøkt import ikke avviker i forhold til etablert importpraksis, som tidligere ble hjemlet i lakse- og innlandsfiskeloven § 8, og mener at likhetsprinsippet tilsier at avslaget må omgjøres. Miljødirektoratet vurderer alle importsøknader individuelt. Dette er første søknaden Miljødirektoratet har mottatt om import av skotsk laks, og Miljødirektoratet har vurdert søknaden ut fra faglige anbefalinger gitt i NINA Minirapport 381.

Flytting av fisk i Norge

Miljødirektoratet skal vurdere import av fremmede organismer til Norge. Flytting av fisk i Norge til akvakulturformål forvaltes av annet regelverk og andre myndigheter.

Uenig med faggrunnlaget og skjønnsutøvelse

Klager er uenig i Miljødirektoratets skjønnsutøvelse og den faglige begrunnelsen for avslaget. Klager mener NINA Minirapport 381 ikke gir faglig støtte til at det omsøkte materialet kan gi "vesentlige uheldige følger", og mener derfor at Miljødirektoratet ikke følger § 15 (3) i forskrift om fremmede organismer. Videre mener klager at ettersom NINA Minirapport 381 ikke er publisert nasjonalt eller internasjonalt, er det faglige grunnlaget for avslaget svekket.

NINA Minirapport 381 er en sammenstilling av kunnskap som er publisert nasjonalt eller internasjonalt, og Miljødirektoratet vurderer rapporten til å være et godt faggrunnlag for å vurdere import av laksefisk til Norge.

Bestemmelsen i § 15 (3) i forskrift om fremmede organismer lyder;

"Ved vurderingen av søknaden, skal det særlig legges vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold. Det kan ikke gis tillatelse hvis det er grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold."

Bestemmelsen fastslår at tillatelse ikke kan gis dersom det er grunn til å anta at importen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Miljødirektoratet skal imidlertid vurdere om organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfoldet. Vi viser igjen til NINA Minirapport 381 og de anbefalingene som er gitt der.

Erfaringene så langt har vist at det er vanskelig å hindre rømninger og lekkasjer fra oppdrettsanlegg, enten de er landbaserte eller ligger i sjø. Rømt oppdrettsfisk påvirker ville laksebestander på ulike måter. Dersom rømt oppdrettsfisk gyter med villaks, vil den ville laksebestanden kunne endres genetisk, noe som blant annet kan føre til lavere produksjon av laks i vassdraget. I temarapport nr. 4 fra Vitenskapelig råd for lakseforvaltning om klassifisering av laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks, viser genetiske undersøkelser at det er påvist moderate til store genetiske endringer som følge av innkrysning fra rømt oppdrettslaks i 81 av 125 undersøkte vassdrag. NINA Minirapport 381 konkluderer med at det kun bør gis tillatelse til import av fisk der det kan dokumenteres at den kun er av norsk opprinnelse. Anbefalingen begrunnes med at det er grunn til å anta at skadevirkningene av en eventuell innkrysning av laks med fremmede gener (i dette tilfellet fra Skottland) kan medføre større negativ genetisk effekt på norske laksebestander enn oppdrettslaks fra avlslinjer med opprinnelse kun i norske bestander. Miljødirektoratet mener med dette at det er vist at rømt oppdrettslaks har vesentlige uheldige følger for ville laksebestander, og at det er fare for at laks fra den tenkte avlslinjen kan medføre ytterligere skade enn rømt laks fra norske avlslinjer.

Risikobetraktninger, forholdsmessighet og rimelighet

Miljødirektoratet er kjent med bestemmelsene knyttet til rømmingssikring. Likevel viser erfaringene at det er vanskelig å hindre rømninger og lekkasjer fra oppdrettsanlegg, enten de er landbaserte eller ligger i sjø. Uhell kan skje, og i årene 2011-2015 ble det rapportert inn totalt 1.048.000 rømte fisk til Fiskeridirektoratet. I tillegg kommer urapporterte rømminger. Genetiske undersøkelser i forbindelse med klassifisering av laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks viser moderate til store genetiske endringer som følge av innkryssing fra rømt oppdrettslaks i svært mange bestander. Norge har som mål å bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfoldet innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Eventuell innblanding av gener fra skotske laksestammer i norske bestander kan bidra til en forverring av tilstanden, og gjøre det vanskelig å oppnå denne målsettingen.

Når det gjelder uttalelsen fra Fiskeridirektoratets faglige utvalg for stamfisktillatelser er den utelukkende basert på akvakulturhensyn, mens Miljødirektoratet er satt til å ivareta hensynet til de ville laksebestandene.

Konklusjon

Miljødirektoratet kan ikke se at det har kommet fram nye opplysninger i saken som gir grunnlag for å endre konklusjonen i vedtak datert 16. mars 2016. Klagen tas ikke til følge og oversendes til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33."

Klagers kommentarer til oversendelsen av klagen samt senere anførsler

I sine kommentarer til klageoversendelsen til Klima- og miljødepartementet, viser klager til sine anførsler i klagen og at disse opprettholdes i sin helhet. Klager uttaler samtidig at de ikke kan se at Miljødirektoratet har tilbakevist anførselene i klagen på en overbevisende måte.

Klager har også enkelte ytterligere kommentarer. Klager mener for det første at avslaget er basert på antakelser og spekulasjoner fra Miljødirektoratet om rømming, forplantning og negative effekter, og at dette er i strid med kravet til kunnskapsgrunnlag i nml. § 8. Klager utdyper videre anførselen om at forskriftens krav i § 15 tredje ledd annet punktum i dette tilfellet ikke er oppfylt, og viser i denne sammenheng blant annet til at det er tilleggsfølgene av å risikere rømming av det omsøkte materialet i forhold til norsk oppdrettslaks som må være vurderingstemaet. Videre presiseres anførselen om usaklig forskjellsbehandling på grunn av at laks fra norske stammer tillates brukt i akvakultur i hele Norge. Klager utdyper også anførselen om at skotsk rogn etter deres syn ikke er en fremmed organisme.

Klager nevner videre at norske myndigheters standpunkt i denne saken vil kunne få betydelige handelspolitiske konsekvenser. Klager viser i denne sammenheng blant annet til at det eksporteres betydelige mengder genetisk materiale fra Norge til Europa, herunder Skottland. Klager viser videre til Norges rettslige forpliktelser etter EØS-avtalen, og nevner plikt til å unnlate diskriminering av EØS-selskaper til fordel for Norske selskaper og at de i sine anførsler har pekt på noen rettslige momenter knyttet til fri flyt av varer i EØS-området

og forskjellsbehandling ved behandling av import av laks som kan ha negativ påvirkning på villaks fra andre fylogeografiske grupper.

Departementet viser til at det har vært mye kommunikasjon med klager i forbindelse med departementets klagebehandling. Klager har særlig pekt på at den oppdrettslaksen som i dag er i bruk i Norge er basert på sør-norsk villaks, og at den tillates brukt også i Nord-Norge, selv om villaksen i nord tilhører en annen genetisk gruppe enn sør-norsk villaks. Klager har også stilt spørsmål ved hvor stor negativ effekt en andel på 16 % skotske gener i deres materiale kan utgjøre sett opp mot det at norsk oppdrettslaks basert på sør-norske gener tillates brukt også i Nord-Norge. Klager viser også til at andre selskaper forsker på metoder for å utvikle kjønnsnøytral fisk, og at myndighetene har strammet inn i forhold til rømming.

Departementet innhentet som nevnt en oppdatert risikovurdering fra NINA: "*Risikovurdering av import av delvis skotsk laks fra Skottland til akvakultur i Norge*", NINA Kortrapport 54. NINA Kortrapport 54 inneholder blant annet en vurdering av risikoen ved det omsøkte materialet sammenlignet med det materialet som allerede tillates brukt i norsk oppdrett i dag, og er gjort offentlig tilgjengelig. Risikovurderingen ble etter bestilling fra departementet supplert med ytterligere presiseringer i notat av 23. mai 2017 og i møte med berørte departementer 31. august 2017, ettersom risikovurderingen gjelder til dels svært kompliserte spørsmål.

Etter at NINA Kortrapport 54 ble ferdigstilt, sendte departementet denne til klager for eventuelle kommentarer. Klager nevner blant annet at risikovurderingen etter deres syn bringer lite nytt inn i saken, og at det ikke er behov for enda en rapport som på generelt grunnlag redegjør for de ulike fylogenetiske gruppene mv. Klager viser i denne sammenheng til at det ikke er foretatt en konkret vurdering av det omsøkte materialet, og de eventuelle konkrete genetiske forskjellene og det konkrete trusselbildet der det omsøkte materialet og norske avlsmaterialene sammenlignes, og vurderes i forhold til norsk villaks fra både Nord- og Sør-Norge. Klager viser videre til at det interessante (teoretiske) spørsmålet er om det foreligger en signifikant forskjell knyttet til den genetiske avstanden mellom henholdsvis de etablerte norske oppdrettsstammer og norsk villaks på den ene siden, og den omsøkte oppdrettsstammen og norsk villaks på den andre siden. Klager viser til at risikovurderingen til NINA ikke svarer på dette spørsmålet, når man utelukkende sammenligner forskjeller mellom villaksstammer, som klager legger til at er uinteressant når det er snakk om oppdrettslaks som gjennom foredling har oppnådd avstand fra villaksen. Klager mener også at NINA heller ikke hensyntar at opphavet til Landcatch-stammen består av 84 % sør-norsk laks, og kun 16 % skotsk laks.

Klager viser videre til at det norske avlsmaterialet gjennom avlsarbeid er i endring i forhold til utgangspunktet og øker avstanden til villaksen på enkelte områder. De uttaler i denne sammenheng at avlsmaterialet til AquaGen, SalmoBreed og klager er bortimot like. Klager viser videre til at rapporten viser at det er større forskjeller mellom gener fra Finnmark og Sør-Norge enn mellom gener fra Sør-Norge og Skottland, og at bruk av oppdrettslaks i Nord-

Norge innebærer større genetisk innvirkning enn om skotske gener hadde vært benyttet i Sør-Norge.

Klager viser videre til at norsk havbruksnæring ikke ville ha avlsmessig back-up internasjonalt, og at dette også vil ramme potensielle norske gener i utlandet ved import. Klager viser også til at det har skjedd innstramminger av ulike forhold knyttet til rømt fisk, og at sannsynligheten for at dette vil skje er mindre samtidig som kravene til å unngå eventuell skade gjennom utfisking og lignende er blitt strengere. De viser også til at klager og andre selskaper forsker på metoder for å skape "kjønnsnøytral" fisk.

Klager har også hatt innvendinger til departementets korrespondanse med NINA i forbindelse med departementets innhenting av presiseringer til risikovurderingen (notat av 23. mai 2017). Klager uttaler blant annet at de har bemerkninger til den måten departementet bruker de presumptivt uavhengige rådgiverne i NINAs ekspertise i den foreliggende saken. De nevner at de legger til grunn som en selvfølge at departementet er åpen for at ett av utfallene i saken er at klagen kan tas til følge, og at formålet med å innhente råd fra NINA er å få mer faglig kunnskap når den endelige beslutning skal tas (og ikke å få støtte for et allerede inntatt standpunkt). Klager uttaler videre at de mener at det er litt spesielt at NINA har laget tre ulike versjoner av tilleggsrapporten og at versjon tre ligner mer på versjon en enn versjon to. De nevner videre at de også finner det påfallende at NINA nærmest instrueres til å endre på formuleringer og til å ta ut enkelte setninger som ikke passer. Klager uttaler at når ganske sentrale sider av rapporten justeres opp til flere ganger, etterlater dette et inntrykk av at det viktigste ikke er at rapporten blir mest mulig riktig og nyansert, men at den passer til det formål den skal oppfylle. Klager viser i denne sammenheng til flere eksempler på endringer, og viser også til en kommentar fra departementet til NINA. Klager uttaler at de stiller spørsmål ved om det er i henhold til god forvaltningsskikk å be et uavhengig ekspertorgan om å endre konklusjonen på denne måten, og at kommentaren etterlater det inntrykk at departementet søker hjelp til å finne motargumenter til ellers saklige innvendinger fra klagers sin side. Klager uttaler at en mer objektiv tilnærming til saken i stedet ville foranlediget et mer nøytralt oppfølgingsspørsmål til NINA.

Klima- og miljødepartementets vurderinger

Det rettslige grunnlaget

Etter naturmangfoldloven (nml.) § 29 første ledd og forskrift om fremmede organismer (forskriften) § 6 kreves som hovedregel tillatelse fra Miljødirektoratet for innførsel av alle organismer. Bestemmelsen skiller med dette ikke mellom arter som finnes naturlig i Norge og arter som ikke gjør det. Det er ikke gitt særskilt unntak fra kravet om tillatelse for innførsel av atlantisk laks og rogn av slik fisk, og det kreves dermed tillatelse for innførsel av det omsøkte materialet.

Søknaden gjelder innførsel av rogn av atlantisk laks som er av delvis skotsk og delvis norsk opphav. Klager mener at søknaden ikke gjelder innførsel av en fremmed organisme, og at godkjenning av søknaden dermed ikke vil være i strid med forskriftens formål. Klager uttaler videre at skotsk og norsk laks er samme art og tilhører hovedbestandene av atlantisk laks. Klager viser også til at definisjonen omfatter arter og bestander som ikke forekommer

naturlig "på stedet", og at det ikke kan settes likhetstegn mellom begrepene "fremmed organisme"/"bestand" og fylogeografiske grupper.

Departementet viser til naturmangfoldlovens definisjon av fremmed organisme i § 3 bokstav e: *"fremmed organisme: en organisme som ikke hører til noen art eller bestand som forekommer naturlig på stedet."* Med dette omfatter ikke begrepet bare artsnivået, men også bestandsnivået. Bestand er definert i § 3 bokstav b som *"en gruppe individer av samme art som lever innenfor et avgrenset område til samme tid."*

Det følger av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 372, at *"Ordet organisme er valgt istedenfor art, fordi begrepet er knyttet opp mot utsetting eller utslipp, og ikke bare omfatter arter, men også lavere taxa enn selve artsnivået (underarter, bestander, populasjoner, etc). For å bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art er det ofte nødvendig å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art. En art eller bestand anses som fremmed når den ikke forekommer «naturlig» på stedet. En organisme er fremmed når den har kryssset landegrensen eller kommet fra et annet sted innenfor samme land (intern introduksjon). En forutsetning for at organismen regnes som fremmed er at den er blitt introdusert gjennom menneskelig aktivitet, f.eks. mink."*

Det er om lag 400 ulike bestander av vill atlantisk laks i Norge. Departementets vurdering er at det omsøkte materialet, som er av delvis skotsk opphav, ikke hører til noen bestand som forekommer naturlig noe sted i Norge, og at det omsøkte materialet dermed er en fremmed organisme etter naturmangfoldlovens definisjon. Departementet viser til at atlantisk laks nevnes som eksempel i forbindelse med at begrepet fremmed organisme, og behovet for å bevare det genetiske mangfoldet innenfor en art ved å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art, omtales i forarbeidene (s. 161). Det nevnes her at den atlantiske laksen *"består av ulike bestander som genetisk er tilpasset livsbetingelsene i «sitt» vassdrag"* og at *"utstrakt innkrysning av individer fra andre bestander i slike bestander vil bidra til å redusere de lokale tilpasningene, og kan i verste fall føre til at bestanden går tapt."* Det er derfor etter departementets vurdering klart at søknaden gjelder innførsel av en fremmed organisme, og at det å gi tillatelse kan stride mot forskriftens formål.

At søknaden gjelder innførsel av en fremmed organisme er imidlertid ikke avgjørende for om det skal gis tillatelse eller ikke. Det avgjørende er risikoen knyttet til det omsøkte materialet. Klager viser til forskriften § 15 tredje ledd *annet* punktum som hjemmelsgrunnlag for søknaden. Det følger imidlertid av § 15 tredje ledd *første* punktum at ved vurdering av søknaden *"skal det særlig legges vekt på om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold."* I annet punktum, som klager viser til, slås det fast at det *ikke* kan gis tillatelse hvis det er *"grunn til å anta at innførselen eller utsettingen vil medføre vesentlige uheldige følger for det biologiske mangfold."* Det følger av forarbeidene (s. 402) at annet punktum *"setter en absolutt skranke for forvaltningens skjønnsutøving"*. Ved vurderingen av søknaden er det altså ikke annet punktum, men første punktum, om den omsøkte organismen og eventuelle følgeorganismer

kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold, som er det sentrale vurderingstemaet. Annet punktum angir kun en øvre absolutt grense for når tillatelse kan gis.

Departementet støtter klagers anførsel om at det som følge av likhetsprinsippet er de eventuelle uheldige følgene for det biologiske mangfoldet ved det omsøkte materialet ut over de uheldige følgene som allerede tillates ved bruk av norsk oppdrettslaks, som er det sentrale vurderingstemaet i saken.

Forvaltning i samsvar med naturmangfoldloven innebærer at lovens formål som angitt i § 1 også må vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis. Sentralt i vurderingen er også lovens forvaltningsmål for arter i § 5, som blant annet slår fast at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Videre følger det av § 7 at de miljørettslige prinsippene i lovens §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for forvaltningens skjønnsutøving ved beslutninger som berører naturmangfold, og at vurderingene av disse prinsippene skal fremgå av beslutningen.

Når det gjelder internasjonale forpliktelser knyttet til fremmede arter, er det å forebygge introduksjon av, kontrollere eller bekjempe fremmede arter som truer økosystemer, habitater eller arter, en forpliktelse under Konvensjonen om biologisk mangfold, jf. art. 8(h). Å unngå innføring og spredning av fremmede arter, samt kontrollere eller utrydde prioriterte fremmede arter innen 2020 er videre et av de såkalte Aichi-målene under konvensjonen (mål nummer 9), og i tillegg et av delmålene under FNs bærekraftsmål (delmål nummer 15.8).

Risikoen for uheldige følger for det biologiske mangfold

Som nevnt skal det ved vurderingen av om tillatelse skal gis legges særlig vekt på om innførsel av det omsøkte materialet *"kan medføre risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold"*, jf. § 15 tredje ledd første punktum. Ved vurderingen er det sentrale kunnskapsgrunnlaget NINA Kortrapport 54. Departementet mener at det er klart at denne oppfyller kravet til kunnskapsgrunnlag i nml. § 8.

Selv om det er genetiske forskjeller mellom norsk oppdrettslaks og norsk villaks, og innkrysning av norsk oppdrettslaks har store negative konsekvenser for norsk villaks, slås det i NINA Kortrapport 54 fast at *"rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer"*. Denne økte sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander er knyttet til de genetiske forskjellene mellom skotsk villaks, som det omsøkte materialet delvis har sitt opphav fra, og norsk villaks, som norsk oppdrettslaks er basert på. Departementet vil med utgangspunkt i NINAs risikovurderinger redegjøre nærmere for de genetiske forskjellene og hvorfor det ved denne sammenlikningen tas utgangspunkt i genetikken til det ville opphavet, og videre for risikoen ved det omsøkte materialet sammenliknet med norsk oppdrettslaks som følge av de genetiske forskjellene.

NINA har med utgangspunkt i det ville opphavet foretatt de vitenskapelige risikovurderingene av det omsøkte materialet og sammenliknet den med risikoen ved bruk av norsk

oppdrettslaks. Klager har som nevnt hatt innvendinger til dette. Bakgrunnen for at NINA i vurderingene tar utgangspunkt i det ville opphavet er, som nærmere begrunnet i Kortrapport 54, at prøver av oppdrettslaks ikke er gode representanter for å avdekke genetisk opprinnelse. NINA slår på denne bakgrunn fast at det beste man kan gjøre for å vurdere funksjonelle forskjeller som følge av ulike opphav, er å undersøke slektskapsforholdet mellom de ville populasjonene som har gitt opphav til de ulike oppdrettspopulasjonene.

Klager viser også til at det skotske opphavet til det omsøkte materialet kun utgjør 16 %, mens den resterende andelen av opphavet er norsk. Ved spørsmål om betydningen av at det skotske opphavet utgjør kun 16 %, nevnte NINA i møtet 31. august 2017 at dette er relevant, men likevel ikke av avgjørende betydning. I denne sammenheng nevnte NINA blant annet at 16 %-andelen er et gjennomsnitt for hele avlsstammen sett under ett, men at andelen vil variere mye mellom individene fra 0 til 100 %, og mellom ulike deler av arvematerialet, dvs. at andelen kan være større for noen gener og egenskaper enn for andre.

Det omsøkte materialet tilhører den såkalte Landcatch-stammen, som er en blanding av skotske og norske villaksstammer. Skotsk villaks tilhører som norsk villaks fra Sør-Norge (i betydningen sør for Finnmark og deler av Troms), den Atlantiske fylogenetiske gruppen. Villaks i Nord-Norge (Finnmark og deler av Troms) tilhører derimot den genetiske gruppen Barents-Kvitsjøen. Den oppdrettslaksen som er i bruk i Norge i dag, er basert utelukkende på sør-norske villaksstammer. Som klager påpeker, brukes denne oppdrettslaksen i både Sør- og Nord-Norge. Hvis man ser bort fra en begrenset naturlig vandring av villaks mellom Sør- og Nord-Norge, er det ved oppdrettslaks basert på sør-norsk villaks med dette tillatt introduksjon av en annen genetisk gruppe enn det som finnes naturlig i Nord-Norge fra før.

Selv om skotsk villaks og sør-norsk villaks tilhører samme fylogenetiske gruppe, slås det i Kortrapport 54 fast at genetiske slektskapsanalyser likevel viser at skotsk villaks danner en egen genetisk undergruppe som er forskjellig fra den sør-norske. Det slås videre fast at skotsk villaks er *mer* genetisk forskjellig fra nord-norsk villaks enn det sør-norsk villaks er.

At skotsk villaks er mer genetisk forskjellig fra villaks i Nord-Norge enn det sør-norsk villaks er, og at det i Sør-Norge ikke tidligere er tillatt bruk av oppdrettslaks med fremmed opphav, er bakgrunnen for at NINA konkluderer med at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer i både Sør- og Nord-Norge. Videre nevner NINA i Kortrapport 54 at det er høy sannsynlighet for at genetisk sammenblanding mellom norsk villaks og rømt oppdrettslaks av delvis skotsk opprinnelse vil gi økt tap av genetisk mangfold. NINA nevner videre at risikoen for de negative effektene underbygges av at effektene er større når innkrysning skjer mellom oppdrettslaks og villaks med ulikt genetisk opphav, enn når det skjer mellom oppdrettslaks og villaks med et mer likt opphav. Det vises i denne sammenheng til kontrollerte forsøk over to laksegenerasjoner i Irland, der effektene av innkrysning av norsk oppdrettslaks er større enn i kontrollerte forsøk med norsk oppdrettslaks i Imsa og i Guddalselva. Det vises videre til at det i en storskala analyse av effektene av innkrysning av norsk oppdrettslaks på veksthastighet og livshistorie i norske villaksbestander, så ser effektene ut til å være større i de villaksbestandene som er minst

beslektet med de som ga opphav til norsk oppdrettslaks (delvis fordi de tilhører ulike genetiske grupper, og delvis fordi de har tilpasninger til annet miljø). NINA uttaler at så vidt vites finnes det ikke tilsvarende tester av oppdrettslaks med delvis skotsk opprinnelse i norske villaksbestander, og at dette øker usikkerheten i vurderingene, men at forventningen imidlertid er at økt genetisk og geografisk avstand mellom utsettingspopulasjon og utsettingsmiljø med sine lokale bestander, gir økt negativ fitness i forhold til den lokale bestanden.

Departementet viser i denne sammenheng til at Fiskeridirektoratet i deres avslag av søknaden om akvakulturtillatelse uttalte at forvaltningen er kjent med nord-sør problematikken, og at de har grunn til å tro at dette blir drøftet i risikovurderingen av norsk fiskeoppdrett i 2018. Fiskeridirektoratet understreker samtidig at det at forvaltningen skulle ha etablert en eventuell uheldig praksis tidligere på bakgrunn av den beste kunnskapen man da hadde, ikke kan være et legitimt argument for at forvaltningen nå skal tillate en mer risikabel praksis ved å tillate oppdrett av et nytt genmateriale i norske fjorder. Klima- og miljødepartementet støtter Fiskeridirektoratets uttalelser.

Når det gjelder klagers innvendinger til departementets korrespondanse med NINA i forbindelse med innhenting av presiseringer til Kortrapport 54, viser departementet til at NINA i kortrapporten allerede hadde slått fast at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer. Dette var departementets utgangspunkt, og vi kjenner oss ikke igjen i at departementet skulle være forutinntatt eller mangle en objektiv tilnærming, som nevnt av klager. Samtidig omhandler Kortrapport 54 til dels svært kompliserte forhold, og departementet hadde på bakgrunn av de problemstillinger saken har reist og som kortrapport 54 ikke svarte godt nok på, behov for presiseringer av kortrapporten. Departementets korrespondanse med NINA inneholder spørsmål og innspill for å gjøre presiseringene mer pedagogiske med hensyn til de problemstillinger saken hadde og ville kunne reise.

En forutsetning for at de negative effektene nevnt i Kortrapport 54 skal inntre, er som klager påpeker at oppdrettslaks med opphav fra det omsøkte materialet rømmer, og at genetisk introgresjon (innkryssning) med norsk villaks skjer. Klager viser i denne sammenheng til regelverket som har som formål å hindre rømming, og mener at dette må vurderes som en del av risikobetraktningene i forbindelse med klagesaksbehandlingen, og at dette i seg selv tilsier at avslaget må omgjøres.

Departementet støtter at sannsynligheten for rømming må vurderes som en del av risikovurderingen i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

I Havforskningsinstituttets Risikovurdering for norsk fiskeoppdrett for 2017 (kap. 6) sies det at rømming av laks fra oppdrettsanlegg i dag utgjør en trussel mot den genetiske integriteten til de ville laksepopulasjonene, og sammen med lakselus utgjør en av de største miljøutfordringene i oppdrett av laks. Vitenskapelig råd for lakseforvaltning vurderer genetisk påvirkning fra rømt oppdrettslaks som den største ikke-stabiliserte trusselen mot norsk

villaks. Klassifiseringen av 148 laksebestander etter kvalitetsnormen for villaks viser at en tredel av de vurderte bestandene var så genetisk påvirket av rømt oppdrettslaks at de hadde svært dårlig eller dårlig kvalitet (delnorm genetisk integritet). Bare for en tredel av bestandene ble det ikke påvist genetisk påvirkning av rømt oppdrettslaks.

Regjeringen har vedtatt en strategi mot rømming som tar utgangspunkt i en nullvisjon. Tiltakene i denne strategien gjelder hele oppdrettsnæringen, og skal redusere sannsynligheten for rømming. Det ble i 2003 innført krav til teknisk standard for å redusere risikoen for rømming som følge av teknisk svikt og feilbruk av flytende oppdrettsanlegg, og standarden (NS9415) oppdateres jevnlig. Teknisk standard for landbaserte akvakulturanlegg trådte i kraft 1. januar 2018.

Rapporterte rømminger viser imidlertid at rømming fortsatt er et problem, og at det skjer fra både anlegg i sjø og landbaserte anlegg. I årene 2007-2016 ble det rapportert inn til Fiskeridirektoratet i gjennomsnitt 211 500 rømte oppdrettslaks per år (med en variasjon fra 39 000 i 2012 til 368 000 i 2011). For 2017 har Fiskeridirektoratet ved utgangen av januar 2018 mottatt 28 rapporter om rømmingshendelser fra oppdrettere på til sammen 12 982 oppdrettslaks, hvorav 185 laks er gjenfanget.

Rømningsstatistikken viser samtidig svært usikre minimumstall. I NINAs oppdaterte risikovurdering slås det fast at det for årene 2005-2011 er beregnet at faktisk antall rømt oppdrettslaks er fra to til fire ganger så høyt som det rapporterte antallet. Dette bekreftes i Havforskningsinstituttets risikorapport for norsk fiskeoppdrett fra 2017, som betegner de rapporterte rømmingstallene som minimumstall.

Det kan ikke kan utelukkes at selskapet kan overta en betydelig del av det eksisterende markedet i Norge. Dermed vil total mengde oppdrettslaks med opphav fra det omsøkte materialet kunne bli stor og fordelt på mange oppdrettsanlegg langs kysten.

Det er ikke noe som tilsier at genetisk opphav er avgjørende for sannsynligheten for rømming, og at sannsynligheten for at oppdrettslaks med delvis skotsk opphav rømmer derfor skulle være annerledes enn for oppdrettslaks med utelukkende norsk opphav. I NINAs oppdaterte risikovurdering slås det derfor fast at det ved import av laks for bruk i oppdrett må tas høyde for at fisk med opphav i dette materialet kan rømme i samme utstrekning som annen oppdrettslaks. De nevner at sannsynligheten for rømming er lav, men med henvisning til at flesteparten av de rapporterte rømmingene skyldes et beskjedent antall episoder, uttaler NINA at man ved import av laks for bruk i oppdrett må ta høyde for at et (til dels) stort antall fisk med opphav i dette materialet kan rømme.

Når det gjelder risikoen for genetisk introgresjon mellom det omsøkte materialet og norsk villaks, uttaler NINA at det er mulig å tenke seg at når den genetiske avstanden mellom oppdrettsstamme og lokal villaksbestand blir stor nok, så kan konsekvensene for villaksbestanden bli mindre, for eksempel som følge av reproduktiv inkompatibilitet mellom oppdrettslaks og villaks. NINA mener imidlertid at det er ingenting som tyder på at dette er tilfellet mellom skotsk og norsk laks, siden det omsøkte materialet har opprinnelse i både

skotsk og norsk laks. Departementet viser videre til at genetiske undersøkelser i forbindelse med klassifisering av laksebestander etter kvalitetsnorm for villaks viser moderate til store genetiske endringer som følge av innkrysning fra rømt oppdrettslaks i svært mange bestander, og dette bekrefter at rømming og genetisk introgresjon mellom norsk oppdrettslaks og villaks skjer.

Det at et (til dels) stort antall oppdrettslaks med delvis skotsk opphav kan rømme, og krysse seg inn i ville laksebestander i Norge, og at dette som slått fast av NINA i Kortrapport 54 øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer, taler etter departementets vurdering for at klagen avslås.

Dette støttes etter departementets syn av at Norge har et særskilt internasjonalt ansvar for å ta vare på villaksen ettersom Norges hav- og kystområder og vassdrag i dag utgjør noen av de viktigste leveområdene for atlantisk laks, og om lag en tredjedel av totalbestanden finnes i Norge. Videre er målet i norsk villaksforvaltning å bevare og gjenoppbygge laksebestander av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innenfor arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Bestandene av laks har siden midten av 1980-årene vært i sterk tilbakegang og innsiget av laks til norske elver er redusert med mellom 50 og 65 prosent siden midten av 1980-årene. Videre har antall norske bestander av villaks gått kraftig tilbake. Vi har om lag 400 bestander igjen i Norge. Om lag 50 bestander er utryddet eller har så få individer at de står i fare for å bli utryddet. Ifølge Miljødirektoratets lakseregister er om lag 45 prosent av laksebestandene som er igjen i svært dårlig eller dårlig tilstand. Ettersom rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer, vil tillatelse til innførsel kunne øke den samlede belastningen på norske villaksstammer, jf. nml. § 10.

Departementet viser videre til formålet med naturmangfoldloven som angitt i nml. § 1 og særlig til forvaltningsmålet for arter i nml. § 5, som slår fast at målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

På denne bakgrunn mener departementet at klagen ikke bør tas til følge. Et eventuelt avslag må imidlertid også vurderes opp mot klagers øvrige anførsler i saken. Departementet vil derfor gå over til å vurdere om et eventuelt avslag vil stride mot kravet om forholdsmessighet, likhetsprinsippet og/eller handelsregelverket.

Forholdsmessighet

Klager mener for det første at et avslag på søknaden ikke vil være forholdsmessig. Det forvaltningsrettslige kravet om forholdsmessighet innebærer at tiltaket må være egnet til å nå formålet, at tiltaket ikke må gå lengre enn det som er nødvendig i det enkelte tilfelle og at fordelene ved tiltaket må overstige ulempene. Departementet viser i denne sammenheng til prinsippet i nml. § 14, som slår fast at tiltak etter loven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

Departementet mener for det første at det er klart at et avslag på søknaden om import vil være egnet til å hindre innblanding av fremmede skotske laksegener i norske villaksbestander.

Når det gjelder kravet om at tiltaket ikke må gå lengre enn det som er nødvendig i det enkelte tilfelle, har departementet vurdert alternative tiltak til et avslag, som delvis er forslag til alternative tiltak fra selskapet selv.

Klager har blant annet foreslått å bruke stamfisk (foreldre) med 95 % eller mer norsk bakgrunn, hold av stamfisk i fullstendig landbaserte anlegg fra 2025 for å minimere risiko for rømming og det å fortsette forskning på produksjon av steril fisk. Klager mener at krav om steril fisk bør gjelde generelt for næringen, og ikke kun for Landcatch-stammen.

Når det gjelder det første tiltaket om å bruke stamfisk med 95 % eller mer norsk bakgrunn, har NINA vist at det til tross for en liten andel fremmede gener vil kunne produseres avkom hvor innslaget av fremmede gener vil kunne variere i svært stor grad. Det er heller ikke mulig å forutse graden av funksjonelle gener i den delen av den genetiske bakgrunnen som er skotsk. Tiltaket er derfor ikke tilstrekkelig for å hindre at rømt fisk som stammer fra slike foreldredyr kan få negativ effekt på norske villaksbestander.

Når det gjelder klagers forslag om at de i forbindelse med avlsarbeidet vil ta i bruk lukkede landbaserte anlegg, viser departementet til at stamfisk vil utgjøre en svært liten del sammenliknet med de mengder matfisk som kan bli produsert fra denne stamfisken. Tiltaket vil derfor ikke kunne løse utfordringene med rømming av oppdrettslaks med opphav i det omsøkte materialet fra oppdrettsanlegg, ved videresalg og bruk i matfiskproduksjon.

Et mulig alternativt tiltak kunne imidlertid være å sette krav om at matfisk produsert av rogn fra stamfisk med delvis skotsk bakgrunn skal holdes i lukkede eller landbaserte anlegg. Når det gjelder landbaserte anlegg er det ifølge Meld. St. 16 (2014-2015) umulig å si med sikkerhet om det vil være mulig å få til lønnsom drift som gjør slik oppdrett av matfisk konkurransedyktig med dagens merdbaserte oppdrett. Videre vil bruk av flytende lukkede anlegg kunne bidra til reduksjon av rømming og de negative konsekvensene det har for villaksen. Det vises i denne sammenheng til en artikkel med over 300 referanser publisert i journalen *Fish and Fisheries* i januar 2017 (Glover et. al.) med tittel "*Half a century of genetic interaction between farmed and wild Atlantic salmon: Status of knowledge and unanswered questions*", der det er trukket følgende konklusjon: "*Finally, it is important to make it unequivocally clear that only a substantial or complete reduction in the number of escapes in rivers, and/or creating a reproductive barrier through sterilization of farmed salmon, will represent a solution to the challenge*". Flytende lukkede anlegg er imidlertid foreløpig ikke utbredt teknologi, og det er forbundet med økte kostnader. Å sette krav om at matfisk produsert av rogn fra stamfisk med delvis skotsk bakgrunn skal holdes i lukkede eller landbaserte anlegg vil dermed gjøre det vanskeligere og dyrere å benytte denne rognen i oppdrett. Det må med dette antas at etterspørselen blir vesentlig redusert, og at dette tiltaket derfor i realiteten vil ha tilnærmet samme effekt som avslag på søknad om import.

Når det gjelder sterilisering, er det per i dag ingen metoder som er fullt ut dokumentert som velferdsmessig forsvarlig. Metodene er fremdeles under utvikling. Det må gis dispensasjon fra Mattilsynet for hvert utsett som innebærer bruk av steril fisk. En slik dispensasjon vil kun bli gitt under strenge vilkår. Det kan ikke kreves at klager skal ta i bruk metoder som ikke er godt nok dokumentert, og som norske myndigheter potensielt sett kan komme til å konkludere med at ikke er velferdsmessig forsvarlig. Produsenter av matfisk vil trolig vegre seg for å kjøpe steril rogn, da de er klar over de problemene dette får for produksjonen, både fordi produksjon av slik fisk krever et annet driftsopplegg og fordi de er klar over Mattilsynets restriktive holdning. Sterilisering anses derfor også for å være et tiltak som medfører en reell utestengelse fra markedet, og dermed ikke et aktuelt alternativt tiltak.

Klager foreslår videre at bruk av materialet i første omgang begrenses til to stamfiskanlegg i sjø, og at de merker all avlsfisk ved hjelp av fettfinneklipping og radiomerking (pittag). Videre foreslår de at alle elvene i et nærmere definert geografisk område rundt selskapets to stamfiskanlegg i sjø utstyres med håndholdte avlesere av radiomerkene, og at selskapet ved eventuell rømming står for utfiskingen av den rømte fisken.

Departementet viser til at selv om selskapet i første omgang begrenser bruk av det delvis skotske materialet til to stamfiskanlegg i sjø, vil rømmingsrisiko fortsatt være tilstede. Videre vil ikke det å merke fisken redusere sannsynligheten for rømming, og merking vil i svært liten grad redusere den potensielle påvirkningen på villaks. Når det gjelder radiomerking, viser departementet til at rømt oppdrettslaks kan spres over svært store områder, og at avlesere i elver i et begrenset geografisk område rundt selskapets to stamfiskanlegg i sjø ikke vil kunne registrere all fisk ved eventuell rømming. Når det gjelder utfisking etter rømming, vil heller ikke dette tiltaket på grunn av spredningsmønsteret til rømt oppdrettslaks nødvendigvis kunne hindre rømt oppdrettslaks fra å spre seg til områder der de kommer i kontakt med villaksen, med den risiko det innebærer for innkrysning med påfølgende skadevirkninger. Departementet viser til at Fiskeridirektoratet for 2017 så langt har mottatt 28 rapporter om rømmingshendelser fra oppdrettere på til sammen 12 982 oppdrettslaks, hvorav kun 185 laks er gjenfanget. Videre vil ikke tiltakene kunne løse utfordringene med rømming av oppdrettslaks med opphav i det omsøkte materialet fra oppdrettsanlegg, ved videresalg og bruk i matfiskproduksjon.

Med alternative tiltak vil den risikoreduserende effekten enten være lavere, eller tiltaket gå like langt som et avslag. På denne bakgrunn kan ikke departementet se at det finnes alternative tiltak til et avslag på søknaden om importtillatelse. Et avslag er derfor etter departementets vurdering ikke et tiltak som går lengre enn det som er nødvendig i dette tilfellet.

Når det gjelder den delen av forholdsmessighetsvurderingen som gjelder kravet om at fordelene ved tiltaket må overstige ulempene, viser departementet for det første til klagers henvisning til uttalelsen fra Fiskeridirektoratets faglige utvalg for stamfiskstillatelser i saken. Stamfiskutvalget uttaler blant annet at de ser det som positivt for mangfoldet at det etableres en ny laksestamme av atlantisk laks i Norge med delvis utenlandsk opprinnelse fra Skottland. Klager mener at avslaget forhindrer etablering av en ny genetikkleverandør til den

norske akvakulturnæringen, som vil være positivt for både norsk oppdrettsnæring og i et verdiskapingsperspektiv. Klager mener videre at en tillatelse vil sikre økt konkurranse i rognmarkedet, som igjen vil kunne føre til økt fokus på negative interaksjoner mellom oppdrettslaks og vill laksefisk. Videre hevder klager at forbedret genetikk vil kunne være et bidrag for å redusere risikoen for uønsket spredning av parasitter, virus og bakterier fra oppdrettslaks til villaks. I sine kommentarer til den nye risikovurderingen fra NINA, nevner klager også hensynet til avlsmessig back-up internasjonalt for norsk havbruksnæring.

Departementet ser at det å tillate import vil kunne ha positive effekter for norsk oppdrettsnæring, som er en av Norges viktigste næringer, og positive effekter i et verdiskapingsperspektiv. En tillatelse vil dermed kunne fremme viktige samfunnsinteresser, jf. nml. § 14. Når det gjelder de mulige fordelene for norsk villaks nevnt av klager, som økt fokus på negative interaksjoner mellom oppdrettslaks og villaks, og reduksjon av risikoen for uønsket spredning av parasitter, virus og bakterier som følge av forbedret genetikk, mener departementet at disse er mer indirekte og usikre, og at disse mulige fordelene kun kan tillegges begrenset vekt i avveiningen mellom fordeler og ulemper.

Sett i forhold til de negativ effektene en tillatelse vil kunne få for norske villaksbestander, at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer, og at det er høy sannsynlighet for at genetisk sammenblanding mellom norsk villaks og rømt oppdrettslaks av delvis skotsk opprinnelse vil gi økt tap av genetisk mangfold, taler imidlertid etter departementets syn for at fordelene ved å gi tillatelse i dette tilfellet ikke overstiger ulempene. En tillatelse vil kunne øke den samlede belastningen på norske villaksbestander som allerede er i sterk tilbakegang og vanskeliggjøre oppnåelse av målet i norsk villaksforvaltning, formålet med naturmangfoldloven og forvaltningsmålet for arter i nml. § 5. Dette taler etter departementets syn for at hensynet til naturmangfoldet og villaksen skal tillegges betydelig vekt i saken. Departementet viser også til verdien av norsk villaks som en økosystemtjeneste, eller et naturgode. I 2004 anslo en rapport fra Norges Skogeierforbund, Innovasjon Norge og Reiselivsbedriftenes landsforening at omsetningen i næringsliv og turisme som har utgangspunkt i villaksen er på rundt 1,3 milliarder kroner årlig. Nedgang i norske villaksbestander vil dermed kunne føre til store samfunnsøkonomiske kostnader. Sett blant annet i lys av at norsk oppdrettsnæring ikke er avhengig av tilgang på det omsøkte materialet, og at behovet for nye avlslinjer kan og bør baseres på norske villaksgener, har departementet kommet til at fordelene ved å gi tillatelse ikke overstiger ulempene.

Ettersom et avslag er egnet til å nå formålet, et avslag ikke går lengre enn det som er nødvendig i dette tilfellet og fordelene ved et avslag ikke overstiger ulempene, er et avslag etter departementets vurdering forholdsmessig.

Klagers anførsler knyttet til EØS-avtalen

Når det gjelder klagers anførsel knyttet til handelspolitiske konsekvenser og det at det eksporteres betydelige mengder genetisk materiale fra Norge til Europa, herunder Skottland, men avslår import fra de samme landene, viser departementet for det første til at vi har tillatt innførsel av oppdrettslaks som det er dokumentert at kun har opprinnelse i sør-norske

laksestammer. For det andre viser vi til at det er opp til den enkelte stat å vurdere risiko ved innførsel av genetisk materiale, samt hvor godt de vil beskytte seg mot denne risikoen.

Norge har gjennom vedtakelsen av naturmangfoldloven og forskriften om fremmede arter i medhold av denne loven valgt et høyt beskyttelsesnivå mot fremmede organismer. Beskyttelsesnivået er blant annet angitt i forskriftens formålsbestemmelse i § 1: "*Formålet med forskriften er å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet.*" Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven, som forskriften er hjemlet i, at begrepet fremmede organismer og definisjonen av dette er valgt bevisst for å beskytte underarter og genetisk ulike bestander mot introduksjoner av fremmede organismer av samme art (Ot. prp. nr. 52 (2008-2009), s. 161). Atlantisk laks er nevnt som eksempel på arter med behov for slik beskyttelse, under henvisning til at utstrakt innkrysning av individer fra andre bestander i lokale bestander tilpasset det enkelte vassdrag vil bidra til å redusere de lokale tilpasningene, og kan i verste fall føre til at bestanden går tapt. Norges hav- og kystområder og vassdrag utgjør noen av de viktigste leveområdene for atlantisk laks og Norge har i dag om lag en tredjedel av totalbestanden, og derfor et særskilt internasjonalt ansvar for å ta vare på villaksen. Norge har derfor fastsatt et høyt beskyttelsesnivå for norsk villaks mot ulike trusler gjennom blant annet kvalitetsnormen for ville bestander av atlantisk laks, akvakulturlovens miljønorm og forskriften om fremmede organismer. Til tross for dette nådde ikke 80 % av de bestandene som er vurdert kvalitetsnormens mål om at bestandene minst skal ha god kvalitet. Årsaken til den dårlige kvaliteten er en lang rekke trusler, og det er iverksatt omfattende tiltak mot disse. Vitenskapelig råd for lakseforvaltning vurderer genetisk påvirkning fra rømt oppdrettslaks som den største ikke-stabiliserte trusselen mot norsk villaks. Det omsøkte materialet, den delvis skotske lakseroggen, øker som nevnt sannsynligheten for en annerledes og større negativ effekt på norsk villaks i både Sør-Norge og Nord-Norge, utover de negative effektene ved oppdrettsstammer som i dag er i bruk i Norge. I Norge har vi etter gjeldende regelverk kun tillatt bruk av oppdrettslaks basert utelukkende på norske villaksbestander (fra Sør-Norge) i akvakultur. Det er kun gitt tillatelse til innførsel og bruk av atlantisk laks med opphav i sør-norske villaksgrupper.

Klager viser videre til Norges rettslige forpliktelser etter EØS-avtalen, og nevner plikt til å unnlate diskriminering av andre EØS-lands selskaper og prinsippet om fri flyt av varer.

Regulering av fremmede arter er ikke harmonisert i EØS. EFTA-statene avgjør derfor selv hvordan de vil regulere dette, så lenge det ikke er i strid med det som ellers følger av EØS-avtalen. Lakserogn faller ikke inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS). EØS-avtalen gjelder derfor kun lakserogn dersom det er «særskilt angitt», jf. artikkel 8(3). Veterinærregelverket, som inngår i EØS-avtalens vedlegg I, jf. art. 17, er å regne som en særskilt angivelse etter art. 8(3). Her er det særskilte regler om veterinærkontroll og fiskehelse, som gjelder forebygging, begrensning, spredning og utrydding av smittsomme sykdommer. Beskyttelse av naturmangfoldet mot skadevirkninger av å introdusere fremmede arter er imidlertid ikke regulert særskilt her. Artikkel 20 og protokoll 9 omfatter lakserogn. Protokoll 9 henviser til artikkel 13, som åpner for forbud eller

begrensninger på innførsel dersom det er nødvendig for å beskytte dyreliv og helse eller miljø, proporsjonalt og ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller skjult handelshinder.

Avslag på søknaden om innførsel av det omsøkte materialet i medhold av forskrift om fremmede organismer er nødvendig for å beskytte villaksen både i Norge mot de negative konsekvensene den delvis skotske lakserognen vil gi dersom den innføres, benyttes i norsk oppdrett, rømmer og krysser seg med villaksen. Ifølge NINAs notat 23. mai 2017 vil konsekvensene med overveiende sannsynlighet være både andre og større enn ved sør-norsk baserte oppdrettslaksen. Avslag er ikke mer handelshindrende enn nødvendig, ettersom det, som det fremgår over, ikke er påvist aktuelle alternative tiltak som kan gi tilstrekkelig beskyttelse mot disse konsekvensene. Avslag innebærer heller ikke vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandling når den delvis skotske lakserognen med overveiende sannsynlighet vil gi både andre/annerledes og større konsekvenser både i Sør- og Nord-Norge enn den sør-norskbaserte oppdrettslaksen som i dag brukes i norsk oppdrett, og når det hittil kun er gitt tillatelse til innførsel av oppdrettslaks som kun har opprinnelse i sør-norske laksestammer.

Avslag på søknaden om innførsel av det omsøkte materialet i medhold av forskrift om fremmede organismer, er derfor i tråd med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Likhetsprinsippet

Klager mener videre at avslaget bryter med likhetsprinsippet. Klagers innvendinger til at norsk oppdrettslaks, som er basert på sør-norsk villaks, tillates brukt også i Nord-Norge, der villaksen tilhører en annen fylogenetisk gruppe, er vurdert under departementets vurderinger av risiko for uheldige følger for det biologiske mangfold over. Klager har imidlertid også innvendinger til at det kan se ut som om atlantisk laks behandles annerledes enn andre fiskeslag som nyttes i utviklingen av havbruksnæringen i Norge. Klager uttaler at de ikke kan se at det er noe saklig grunnlag for en slik forskjellsbehandling, og mener avslaget avviker fra etablert importpraksis. Klager viser i denne sammenheng til tillatelser til innførsel av regnbueørret, lakserogn fra Island, rensefisk fra Sverige, kveite fra Canada, Island og Skottland og torsk fra Færøyene mv. Klager viser også til at det i forbindelse med denne importen ikke kreves dokumentasjon knyttet til importmaterialet.

Når det gjelder import av atlantisk laks fra Island og andre land, viser departementet til direktoratets vurderinger, som departementet støtter. Innførsel av anadrome laksefisk, herunder atlantisk laks og regnbueørret, krevde tidligere tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven. Kravet om tillatelse for innførsel er videreført i regelverket om fremmede organismer. Import av atlantisk laks fra andre land til akvakulturformål har kun omfattet atlantisk laks basert på norske stammer, som ved import bekreftes ved attest. Direktoratet har vurdert at dette ikke vil påvirke norske laksestammer på annen måte enn rømt oppdrettslaks fra norske avlsprogrammer, jf. nml. § 10. Det nevnes i denne sammenheng at Miljødirektoratet nå har informert alle kjente importører av atlantisk laks om at direktoratet vil innføre krav om at materiale som ønskes innført vil bli genetisk analysert for å bekrefte at materialet er av utelukkende norsk opphav. Det omsøkte materialet er av delvis skotsk opphav, og denne saken skiller seg derfor fra importsakene der det tidligere har blitt gitt

tillatelser. I denne sammenheng viser departementet til direktoratets uttalelse om at dette er den første søknaden de har mottatt om import av skotsk laks, og at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer.

Når det gjelder import av regnbueørret (*Oncorhynchus mykiss*), viser departementet til at arten er brukt til matfiskoppdrett siden ca. 1900. En periode tidlig på 1900-tallet ble regnbueørret også satt ut i innsjøer og elver for å skape bedre fiskemuligheter for allmennheten, og man trodde ikke da at den kunne formere seg i Norge. Forekomst i norsk natur skyldes i det alt vesentlige rømning fra oppdrettsanlegg. Departementet viser til at regnbueørret er vurdert å ha svært høy økologisk risiko (Artsdatabanken 2012). Regnbueørret rømmer på linje med laks, men faren for genutveksling mellom den og de naturlige, anadrome artene i Norge kan trolig utelukkes. Regnbueørret som risikofaktor for villfisken er dermed i første rekke knyttet til konkurranse og sykdomsspredning. Det kan tenkes at regnbueørret kan krysse seg med sjøørret, men de har forskjellig gytesesong (regnbueørret gyter på våren, sjøørret på høsten). Habitatvalg og føde for regnbueørret, laks og ørret (*Salmo trutta*) er i stor utstrekning overlappende. Den introduserte regnbueørreten konkurrerer derfor med laks og ørret om føden. Regnbueørret har etablert noen få reproduserende bestander, men det er foreløpig ikke dokumentert at arten har etablert selvreproduserende *anadrome* bestander i Norge. I sjøer og vassdrag der regnbueørret er satt ut ser det ut til at den ikke overlever over tid. Så langt tyder dette på at regnbueørret har store problemer med å klare seg i Norge. Departementet viser til miljømyndighetene ved tidligere vurdering av import av regnbueørret har vektlagt at dette sannsynligvis ikke vil øke den samlede belastningen for vill fisk mer enn ved å bruke rogn av samme art produsert i Norge, jf. nml. § 10. På denne bakgrunn mener departementet at saker om tillatelse til import av regnbueørret skiller seg fra den foreliggende saken.

Når det gjelder tillatelser til import av leppefisk (rensefisk for avlusing av oppdrettsfisk) fra Sverige foreligger det ifølge Miljødirektoratet relativt lite konkret kunnskap om effektene bruk av ikke-lokale bestander av leppefisk kan ha på det biologisk mangfoldet. Denne begrensede kunnskapen står i motsetning til den omfattende kunnskapen vi har om oppdrettslaksens påvirkning på villaksen, en art som Norge i tillegg har et særskilt internasjonalt ansvar for å ta vare på. På denne bakgrunn mener departementet at også saker om tillatelse til import av rensefisk skiller seg fra den foreliggende saken.

Når det gjelder import av andre marine fisk, viser departementet til direktoratets vurderinger, og støtter disse. Regelverket for import av marine arter ble endret 1. januar 2016, da forskrift om fremmede organismer trådte i kraft. Det var tidligere ikke krav om tillatelse for innførsel av marine fiskearter. Import av marine organismer vurderes nå etter regelverket om fremmede organismer, og samme regelverk som for eksempel import av atlantisk laks. Miljødirektoratet har etter det departementet kjenner til enn så lenge ikke gitt tillatelse til innførsel av marine fiskearter etter forskrift om fremmede organismer til samme formål som den foreliggende søknaden fra klager. De tillatelsene Miljødirektoratet har gitt gjaldt andre formål enn det foreliggende, blant annet tillatelse til innførsel av arktisk røye fra Sverige der formålet med importen var akvakultur i lukket anlegg på land. Direktoratet vurderte at risikoen var liten, og

tillatelse ble derfor gitt. På denne bakgrunn mener departementet at også saker om tillatelse til import av andre marine fisk skiller seg fra den foreliggende saken.

Etter dette vil et eventuelt avslag etter departementets vurdering ikke stride med likhetsprinsippet.

Dobbeltregulering av risiko

Klager mener også at avslaget i realiteten er en dobbeltregulering av risiko, ved at utsetting av ikke stedeagne arter allerede er regulert av akvakulturlovgivningen.

Innførsel av organismer, herunder det omsøkte materialet, krever tillatelse etter forskrift om fremmede organismer under naturmangfoldloven. For akvakultur kreves akvakulturtillatelse etter akvakulturregelverket. Vurderingstemaet etter de to lovene er delvis overlappende. Dobbeltregulering bør unngås, samtidig som det har betydning at ulike virkninger kan bli vurdert av de faglig kompetente forvaltningsorganer og ulike regelverk regulerer ulike hensyn. Selv om dobbeltregulering bør unngås, er det heller ikke forbud mot (delvis) dobbeltregulering.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet tar ikke klagen til følge, og opprettholder Miljødirektoratets vedtak om avslag på søknad om tillatelse til innførsel av rogn av atlantisk laks (*Salmo salar*) av delvis skotsk og delvis norsk opphav fra Skottland til Norge til akvakulturformål. Departementet har i sin avgjørelse lagt avgjørende vekt på at kunnskapsgrunnlaget i saken slår fast at rømt oppdrettslaks med delvis skotsk opphav øker sannsynligheten for negativ effekt på norske villaksbestander utover de negative effektene med norske oppdrettsstammer. Saken har vært omfattende og det er grunnen til at det har tatt tid å behandle klagen. Klagen er dermed ikke tatt til følge.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Med hilsen

Torbjørn Lange (e.f.)
avdelingsdirektør

Linn Helmich Pedersen
rådgiver

Kopi:

Miljødirektoratet

Fiskeridirektoratet

Nærings- og fiskeridepartementet

Utenriksdepartementet