

Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet Adm.enhet: Tilsynsseksjonen
(nmbu)

Postboks 5003

1432 ÅS

Saksbehandler: Olav Moberg

Telefon: 414 52 871

Vår referanse: 17/18439

Deres
referanse:

Dato: 07.11.2018

Att:

Kari Kolstad

DISPENSASJON FRA FORSKRIFT OM AKVAKULTUR ANDRE FISKEARTER §4 FØRSTE LEDD OG ANDRE PUNKT FOR HOLD AV NILTILAPIA

Fiskeridirektoratet viser til Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (heretter NMBU) sin dispensasjonssøknad datert 29. november 2017, og påfølgende korrespondanse i saken.

Innledningsvis beklager vi den lange saksbehandlingstiden.

Fiskeridirektoratet innvilger Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet dispensasjon fra krav i forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 første ledd andre punktum, og fra krav i § 4 andre ledd bokstav c. Dispensasjonen gir tillatelse til akvakultur av alle livsstadier av niltilapia (*Oreochromis niloticus*) på tillatelse A 0001. Det er knyttet vilkår til tillatelsen.

Om søknaden

NMBU søker om dispensasjon fra krav i forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 første ledd andre punktum, og fra krav i § 4 andre ledd bokstav c for hold av alle livsstadier (egg – stamfisk) av niltilapia (*Oreochromis niloticus*).

Niltilapia er en viktig oppdrettsfisk globalt, og er i den sammenheng også en art med svært godt kjent biologi, og en mye brukt modellart også i forskning. Det er en varmekjær ferskvannsort med en kort reproduksjonssyklus, og som er forholdsvis lett å

holde og formere i fangenskap. NMBU har lang erfaring med arten. I perioden 2006-2013 var dette en viktig art i både forskning og undervisning, og NMBU har derfor flere forskere som allerede er tilknyttet prosjekter med *Niltilapia*, samt utenlandske studenter som vil ha større utbytte av å kunne jobbe med andre arter enn bare de tradisjonelle norske artene. I forbindelsen med bygging av ny fiskelab ble det derimot klart at den gamle tillatelsen fra Mattilsynet ikke var tilstrekkelig til å holde *Niltilapia*, og det ble startet en søknadsprosess opp mot Fiskeridirektoratet.

Rettslig grunnlag

Forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4. Krav om akvakulturtillatelse, sier følgende:

Ingen kan drive akvakultur uten tillatelse. Det kan ikke gis tillatelse til akvakultur av arter som ikke forekommer eller tidligere har forekommet naturlig i området.

Tillatelse kan gis til:

- a) en bestemt art,*
- b) en bestemt lokalitet, og*
- c) enten*

- 1. oppbevaring og klekking av rogn og produksjon av tidlige livsstadier som produseres med sikte på overføring til andre lokaliteter eller annen type produksjon, eller*
- 2. akvakultur av fisk, krepsdyr, bløtdyr eller pigghuder basert på senere livsstadier.*

Akvakulturloven § 10 bestemmer at:

Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Departementet kan i enkeltvedtak eller forskrift gi nærmere bestemmelser for å sikre miljømessig forsvarlig akvakultur, herunder stille krav til forebyggende tiltak, krav om merking av akvatiske organismer, bruk av akvatiske organismer som ikke kan formere seg og bruk av fremmede organismer.

Forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 21 gir Fiskeridirektoratet mulighet til å dispensere fra bestemmelsen i samme forskrift § 4 dersom det foreligger et «særlig tilfelle».

Fiskeridirektoratets vurdering

Akvakultur av fremmede arter

Hovedregelen i akvakulturregelverket er at det ikke kan gis tillatelse til akvakultur av arter som ikke forekommer eller tidligere har forekommet i et område i Norge, jf. forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 første ledd andre punktum. Å gi en slik tillatelse kan komme i konflikt med kravet til at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en forsvarlig måte, jf. miljønormen i akvakulturlovens § 10.

Formålet bak denne regelen er å forhindre akvakulturvirksomhet som kan være ødeleggende for naturmangfoldet. Dette fremgår av Ot. prp.nr 61 (s. 65): *«Utsett av fremmede organismer kan føre til reduksjon i biologisk mangfold, og kan derfor komme i konflikt med kravet til at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en forsvarlig måte».*

Introduksjon av fremmede skadelige arter er regnet som en av de største truslene mot verdens biologiske mangfold. Også i Norge er introduksjon og spredning av fremmede arter en alvorlig og økende trussel mot bevaring av biologisk mangfold og økosystemfunksjoner som allerede har påført samfunnet store kostnader. Tiltak mot fremmede skadelige arter i Norge er også viktig for å nå målet om å stanse tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010. FN konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) forplikter Norge så langt det er mulig og hensiktsmessig å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, leveområder eller andre arter.

Stortingsmelding 21 (2004-2005) om «Regjeringens miljøpolitikk og rikets tilstand» fastslo at det skulle utarbeides en nasjonal tverrsektoriell strategi for fremmede arter. I «Tverrsektoriell strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter», utarbeidet i 2007, blir det sagt om akvakultur av fremmede arter at: *«Fremmede arter i akvakultur kan utgjøre en risiko både ved spredning til naturen og ved å føre med seg sykdommer og parasitter. Risikoen vil imidlertid avhenge av hvor avstengt fra de naturlige vannmassene dyrene holdes. (...) Det vil imidlertid kunne åpnes for bruk i oppdrett dersom det etter en risikovurdering ansees at slik introduksjon ikke påvirker naturlige økosystemer negativt»* (s. 17).

Fiskelabene til NMBU er planlagt og konstruert med en egen resirkulasjonsavdeling for varmtvannsfisk. Alt vann blir filtrert (40 mikron). Dette betyr at det ikke vil være fare for rømming. NMBU har også egen karanteneavdeling, og fisk som overføres derfra til resirkulasjonsanlegget er derfor garantert smittefri. Avløpsvannet vil derfor ikke kunne være noen kilde til fremmedorganismer, patogener eller andre negative miljøeffekter.

Når det gjelder risiko for rømming, legger Fiskeridirektoratet til grunn at NMBU følger kravene i akvakulturdriftsforskriften § 37 vedrørende forbud mot rømming og krav til rømmingssikring. I tillegg til dette er alle som driver med produksjon av akvatiske organismer pålagt å ha et internkontrollsystem som skal fange opp farer og problemer, og på den måten fange opp risiko for blant annet rømming, jf. forskrift om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen § 4, jf. § 5 andre ledd bokstav e.

NMBU sitt anlegg er her et landbasert resirkuleringsanlegg hvor alt vann blir filtrert (40 mikron) og faren for rømming vil være svært liten.

I Havforskningsrapporten for 2004 beskriver Havforskningsinstituttet tilapia som en fremtidig tropisk oppdrettsart. Her fremkommer det at arten ikke reproducerer ved vanntemperaturer under 20 °C. Arten er heller ikke vurdert i artsdatabankens svarteliste.

Fiskeridirektoratet vurderer derfor den økologiske konsekvensen av en eventuell rømming av niltilapia som svært liten.

Med bakgrunn i vår risikovurdering av arten og de sikringstiltakene som er skissert i beskrivelsen av anlegget, anser Fiskeridirektoratet risiko for spredning og etablering i norsk miljø som tilstrekkelig hensynstatt.

Forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 21 gir Fiskeridirektoratet mulighet til å dispensere fra bestemmelsen i samme forskrift § 4, som forbyr akvakultur på ikke lokalt forekommende arter, samt hold av alle livsstadier dersom det foreligger et «*særlig tilfelle*». Fiskeridirektoratet skal etter dette vurdere om det foreligger «et særlig tilfelle» som kan begrunne en dispensasjon.

Niltalapia er en art som er forholdsvis lett å holde og formere i fangenskap, og som i tillegg har kort reproduksjonssyklus. Dette har gjort at den ofte benyttes som modellart og som referanse innenfor forskningsmiljøer over hele verden. Dette gjør den også svært anvendelig i undervisnings og utdanningssammenheng. Den raske generasjonstiden gjør fisken svært godt egnet til forskning på en rekke felt, ikke minst forskjellige seleksjonsforsøk hvor man kan se på forskjellige egenskaper som både kan være viktige for utvikling av arten som forsøksart, og som er rettet mot mer generelle biologiske problemstillinger. Den raske generasjonstiden gjør det også til en svært godt egnet art for master og bachelorprosjekter som har en avgrenset tidsramme.

NMBU er en forsknings og utdanningsinstitusjon som utdanner på både master og PhD nivå, og har allerede lang erfaring med forskning på Niltalapia. Niltalapia er i tillegg en av verdens største oppdrettsarter, og Fiskeridirektoratet ser det som viktig å legge til rette for både deltakelse i både nasjonal og internasjonal forskning, samt å sørge for en relevant utdanning innen internasjonal akvakultur.

Etter en helhetsvurdering finner Fiskeridirektoratet at det her foreligger et «*særlig tilfelle*» som kan begrunne en dispensasjon fra regelverket.

Akvakultur av niltilapia i alle livsstadier

I merknader til forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 annet ledd nr. 3 fremgår det at myndighetene skal vurdere dispensasjon i tilfeller der det er unaturlig å dele tillatelser til akvakultur i ulike livsstadier.

En vesentlig del av arbeidet NMBU skal gjennomføre består av seleksjonsforsøk samt å ha muligheter for å gjøre sammenlignende studier på forskjellige livsstadier av arten. Dette betinger hold av stamlinjer, med fortløpende produksjon av egg og ungfisk som skal følges til voksen alder. Fiskeridirektoratet vurderer derfor at det her er unaturlig å dele tillatelser til akvakultur i ulike livsstadier.

På bakgrunn av disse behovene har vi kommet til at det foreligger et «særlig tilfelle» som begrunner dispensasjon i dette tilfellet.

Miljømessig vurdering

Selv om det foreligger et «særlig tilfelle» som begrunner dispensasjon i dette tilfellet, må dette tiltaket vurderes opp mot miljønormen i akvakulturloven § 10, som bestemmer at «*Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte*».

Niltilapia er en tropisk ferskvannsort med optimaltemperaturområde mellom 25 og 32 °C og dødelig temperatur rundt 10 ± 2 °C, og det er derfor lite sannsynlig at noen av livsstadierne hos arten kan overleve og føre til etablering etter utslipp til sjø eller ferskvann i Norge.

Vurdering etter naturmangfoldloven

Tilapia har vært risikovurdert av Fiskeridirektoratet i forbindelse med tidligere søknader, og vi har vurdert risikoen for miljøskade som svært lav. Denne vurderingen baserer seg på en økologisk risikovurdering av den enkelte art av liknende modell som Artsdatabanken benytter seg av, og en vurdering av sannsynligheten for at noen av de omsøkte organismene kan komme seg ut av anlegget de skal plasseres i. En slik fremgangsmåte mener Fiskeridirektoratet er i tråd med nasjonale føringer og miljønormen i akvakulturloven § 10. Denne metodikken mener vi også er i samsvar med aktsomhetsnormen i naturmangfoldloven § 28 som bestemmer at: «*Den som setter i verk virksomhet eller tiltak som kan medføre spredning eller utslipp av levende eller levedyktige organismer til 6 steder der de ikke forekommer naturlig, skal i rimelig utstrekning treffe tiltak for å hindre dette*».

I vurderingen av om det omsøkte tiltaket skal tillates, har Fiskeridirektoratet vurdert bestemmelsene i naturmangfoldloven § § 8-12. Disse bestemmelsene skal trekkes inn i skjønnsutøvelsen i denne saken, og det skal fremgå av beslutningen hvordan prinsippene er vektlagt i denne saken. Vurderingen av prinsippene i naturmangfoldloven sammenfaller i stor grad med vurderinger som gjøres etter miljønormen i akvakulturloven § 10, og det blir derfor noe gjengivelse.

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 8. Samlet sett vurderer Fiskeridirektoratet at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig i forhold til sakens karakter og risiko til å fatte vedtak i saken.

Når det gjelder naturmangfoldloven § 9 om føre-var-prinsippet, vurderer Fiskeridirektoratet at vi har tilstrekkelig kunnskap om effektene av tiltaket, og mener at føre var prinsippet ikke kommer til anvendelse i denne saken.

I forhold til prinsippet om samlet belastning for økosystemet i naturmangfoldloven § 10, viser vi til vår drøftelse av skadepotensialet for dette tiltaket under miljønormen i akvakulturloven § 10. Under disse forutsetningene blir ikke prinsippet om samlet belastning vurdert nærmere, og tillegges derfor liten vekt i denne saken. I henhold til naturmangfoldloven § 11 skal tiltakshaver dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, og naturmangfoldloven § 12 har en bestemmelse om beste tilgjengelige teknikker.

Akvakulturregelverket har bestemmelser som skal hindre utslipp av arter fra akvakulturanlegg som kan skade naturmangfoldet. Naturmangfoldlovens bestemmelser vurderes derfor ikke nærmere i dette vedtaket, siden bestemmelsene om dette er mer spesifikke etter akvakulturregelverket, og stiller strengere krav.

Vi har etter en helhetsvurdering av skadepotensialet av det omsøkte tiltaket og det *særlige tilfellet* som foreligger i denne saken, kommet til at vi kan innvilge dispensasjon til akvakultur niltilapia (*Oreochromis niloticus*), i alle livsstadier.

Vedtak

Med hjemmel i forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 21 innvilger Fiskeridirektoratet NMBU midlertidig dispensasjon fra krav i forskrift om tillatelse til andre arter enn laks, ørret og regnbueørret § 4 første ledd andre punktum om at: «*det ikke skal drives akvakultur på arter som ikke forekommer eller tidligere har forekommet naturlig i området*», og fra krav i § 4 andre ledd bokstav C om at en tillatelse til akvakultur ikke kan omfatte både tidlige og senere livsstadier. Dispensasjonen gir tillatelse til akvakultur av alle livsstadier av niltilapia (*Oreochromis niloticus*), og gjelder for tillatelse A A 0001.

Det knyttes følgende vilkår til tillatelsen:

- Vedtaket gjelder tillatelse A 0001
- Akvakultur av niltilapia kan ikke starte opp før fylkeskommunen har gitt endelig tillatelse etter forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.
- Fiskeridirektoratet forutsetter at alle forhold som er av betydning for fiskehelse og fiskevelferd er avklart med Mattilsynet.
- Fisken skal holdes i fasiliteter som beskrevet i søknaden.

Vedtaket kan påklages, se vedlagte orientering (./). Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29.

I medhold av forvaltningsloven § 27b settes det som vilkår for å reise søksmål at muligheten for å klage er benyttet.

Med hilsen

Britt Leikvoll
Konstituert seksjonssjef

Olav Moberg
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (nmbu)	Postboks 5003	1432	ÅS
--	---------------	------	----

Kopi til:

Akershus fylkeskommune	Postboks 1200 Sentrum	0107	OSLO
Fiskeridirektoratet region Sør Mattilsynet	Postboks 185 Sentrum Felles postmottak	5804 2381	BERGEN BRUMUNDDAL
Miljødirektoratet	Postboks 383 Postboks 5672 Torgarden	7485	TRONDHEIM

Vedlegg

KLAGESKJEMA - DISPENSASJON FRA FORSKRIFT OM AKVAKULTUR
ANDRE FISKEARTER §4 FØRSTE LEDD OG ANDRE PUNKT FOR HOLD
AV NILTILAPIA