

Erko Seafood AS
v/ Leif Rune Pedersen

Deres ref

Vår ref

Dato

19/4132-2

15. juni 2020

Erko Seafood AS - Svar på klage vedr. avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet North Sea Fishfarm

1 Bakgrunn

1.1 Innledning

Vi viser til klage fra Erko Seafood AS datert 1. november 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om 16 utviklingstillatelser 21. september 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 2. juli 2019.

Erko Seafood AS (heretter Erko Seafood eller klager) søkte 18. mai 2017 om 16 utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "North Sea Fishfarm". Fiskeridirektoratet avsto søknaden 21. september 2018 fordi konseptet ikke oppfylte vilkåret om "betydelig innovasjon". Selv om direktoratet mente konseptet inneholdt et nyhetselement, og konstruksjon og strukturell kapasitet var godt dokumentert, var flere av konseptets kritiske driftsmessige løsninger etter direktoratets syn på et svært preliminært stadium. Erko Seafood påklaget vedtaket 1. november 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 2. juli 2019.

Erko Seafood AS er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av den utsatte klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag 21. september 2018 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

1.2 Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 skal akvakultur av matfisk til utvikling bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

Videre følger det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

"Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere."

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23 b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet med ordningen er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. I retningslinjene er det også gitt nærmere beskrivelser av hva som omfattes av ordningen.

Retningslinjene angir at formålet med utviklingstillatelser blant annet er å legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis utviklingstillatelse til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger. Ordningen er videre avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner og den omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer.

Ordningen er begrenset til de store prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. Det er også nærmere

beskrevet hva som anses som utviklingsarbeid. Det må blant annet inneholde et nyhetselement og det må være knyttet en viss grad av usikkerhet til resultatet.

1.3 Søknaden og behandlingen av denne

Erko Seafood AS søkte 18. mai 2017 om 16 utviklingstillatelser til utvikling av konseptet North Sea Fishfarm. Konseptet består av en stasjonær oppdrettsplattform tilpasset plassering på åpent hav med kontinuerlig nedsenket drift. På lokaliteten skal plattformen festes til bunnen på 90 meters dyp med sugeanker. Plattformen skal ha en spesialdesignet oppdrettspose, med kapasitet til innsett av to millioner smolt. Anlegget skal dimensjoneres for en signifikant bølgehøyde (Hs) på 14,5 meter og vindstyrke på 36 m/s. Notposen skal kunne heves og senkes gjennom vannsøylen, ut fra operasjonelle og værmessige hensyn. I søknaden er investeringskostnad opplyst å være i underkant av NOK 1,3 milliarder og det er opplyst om en bygge- og driftsperiode på 7 år (hvorav ca. 4,5 år i drift).

Fiskeridirektoratet mente at konseptet utgjorde utvikling av produksjonsteknologisk utstyr, med nyhetselementer. Videre fant direktoratet at Erko Seafood hadde levert et godt gjennomarbeidet dokumentasjonsgrunnlag hva gjelder konstruksjon og motstand mot miljølaster. Når det gjaldt akvakulturdriften, fant Fiskeridirektoratet at flere av løsningene bare var på et svært preliminært stadium. Vilåret om betydelig innovasjon var dermed ikke oppfylt. Fiskeridirektoratet avsto søknaden 21. september 2018.

Erko Seafood AS påklaget Fiskeridirektoratets avslag. Klager viste til at det ikke kunne oppstilles krav om at prosjekteringsgrunnlaget skal vise at konseptet er realiserbart i den forstand at de nærmere driftsmessige sider ved konseptets gjennomføring er løst på søknadstidspunktet. Et slikt krav kan ikke forankres i tildelingsvilkårene eller retningslinjene. Klager viser til at hoveddelen i konseptet – konstruksjonen og strukturen – er realiserbar og kan brukes på eksponerte lokaliteter. Direktoratets innvendinger til manglende dokumentasjon av konseptets driftsmessige sider, kan ikke rokke ved at konseptet som sådan innebærer betydelig innovasjon. Klager er videre uenig i flere av de forhold ved dokumentasjonen som Fiskeridirektoratet har funnet mangelfull. Subsidiært mener klager at det foreligger saksbehandlingsfeil, siden klager ikke har fått beskjed fra direktoratet om hvilken dokumentasjon som mangler, eller oppfordring til å avklare andre tekniske forhold.

I klageinnstillingen viste Fiskeridirektoratet til at departementet i tidligere klagesaker har fastslått at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som søker mener at er nødvendige og relevante for saken, og at veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 er oppfylt. Når det gjelder dokumentasjonskravet, viste Fiskeridirektoratet til at konseptet var svært komplekst og skulle brukes på eksponerte lokaliteter – noe som for det første trekker dokumentasjonskravet opp. I tillegg kunne Fiskeridirektoratet ikke differensiere kravet til dokumentasjon mellom konstruksjon og drift, nettopp fordi konseptet må være egnet til akvakulturdrift for at Fiskeridirektoratet skal kunne vurdere om konseptet innebærer betydelig innovasjon. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag.

2 Departementets vurdering

2.1 Innledning

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende opplysninger, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, og innstilling fra Fiskeridirektoratet.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Erko Seafood AS er en bunnfast plattformkonstruksjon med nedsenkbar notpose for akvakultur i eksponerte områder.

Formålet med utviklingstillatelser er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd andre punktum.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Det fremgår også at blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon kan falle innenfor ordningen.

Departementet er enig med direktoratet i at det helhetlige konseptet vil innebære utvikling av produksjonsteknologisk utstyr/installasjon.

2.2 Dokumentasjonskrav

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i konseptet, og denne anleggsteknologien må innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak 29. oktober 2019 om avslag på søknaden om utviklingstillatelser fra Pure Atlantic:

«Departementet er ikke uenig med Fiskeridirektoratet om at det i vurderingen av om kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt, også skal vurderes hvorvidt prosjektet er realiserbart. I denne vurderingen vil det tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Formålet med ordningen er å utvikle nytt eller vesentlig forbedret produksjonsteknologisk utstyr for å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer, og formålet med ordningen kan ikke oppnås dersom det gis utviklingstillatelser til prosjekter som ikke lar seg realisere. Det kan naturligvis ikke kreves dokumentasjon av samtlige fastsatte detaljer i konseptet, men det må kunne forventes et visst nivå på innledende analyser som viser at konseptet kan utvikle teknologi

som oppfyller formålet, samt har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Hvis ikke søker har sannsynliggjort at prosjektet vil kunne gjennomføres, slik at ny og forbedret produksjonsteknologi faktisk utvikles, vil det ikke være tilstrekkelig at søker har en idé som i teorien kan være god. Vi bemerker at et krav om sannsynliggjøring på ingen måte står i motstrid med at det er knyttet "en viss form for usikkerhet" til resultatet, slik klager anfører.»

Dette gjelder tilsvarende også i denne saken. Departementet er av den oppfatning at både konstruksjon og drift av konseptet må være tilstrekkelig dokumentert på søknadstidspunktet. Formålet med ordningen er å utvikle nye produksjonsteknologiske løsninger innen oppdrett, som kan bidra til å redusere næringens areal- og miljøutfordringer. Det vil ikke være i tråd med ordningens formål å gi tillatelser til konsepter som bare kan bygges, men ikke driftes. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Kompleksitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan medføre et høyere krav til kravene til dokumentasjon.

Klager opplyser i søknaden at konseptet skal brukes til akvakultur på åpent hav og at det skal dimensjoneres for signifikant bølgehøyde (Hs) lik 14,5 m. Dette er forhold som etter departementets vurdering medfører økt risiko og som skjerper kravene til dokumentasjon. Videre omfatter konseptet en ny løsning med et stort antall fisk i én notpose som skal kunne heves og senkes ved bruk av wirer og vinsjer, og som skal kombineres med annet utstyr som luftkuppel og en bunnfast plattform. Departementet anser konseptet for å være komplekst. Samlet sett vurderer vi at det må stilles høye krav til dokumentasjonen for konstruksjon og drift av dette konseptet.

Spørsmålet er om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i dette konseptet, og om denne anleggsteknologien innebærer betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor.

Jackup-rigger og lignende konstruksjoner er kjent i petroleumsindustrien. Plattformkonstruksjonen i dette konseptet er beskrevet med tekst og illustrasjoner, og det er utført analyser for plattformkonstruksjonen. Departementet vurderer at plattformkonstruksjonen alene er tilstrekkelig dokumentert på nåværende stadium i dette prosjektet.

Notposen skal utformes som en vertikal sylinder med et øvre og nedre ringarrangement. Hvert ringarrangement skal bestå av en stiv senterring koblet til en større ytre ring. De indre og ytre ringene skal være sammenkoblet med liner, og de to ringarrangementene skal også være forbundet vertikalt med liner. Hele volumet skal være dekket med nett. Notveggene skal holdes stramme ved hjelp av ekstra vekt i nedre ytre ring. Nærmere beskrivelse av notposen og utspilingsstemet er gitt i en rapport fra Selstad AS. I konseptstudierapporten fra Global Maritime AS er det resultater fra analyser av ulike konfigurasjoner av notposen for lasttilfeller med flere kombinasjoner av regulære bølger og strøm fra ulike retninger. Lasttilfellene omfatter blant annet forhold som tilsvarer bølger med 100 års returperiode og strøm med 10 års returperiode. I et teknisk notat fra Global Maritime AS fremgår resultater fra videre analyser av notposen i irregulære sjøtilstander. Den fremlagte dokumentasjonen

belyser blant annet krefter i liner, avstand mellom notpose og plattformbein, bevegelser av notposen og parameterstudier for klumpvekter på ytre nedre ring i notposen. Konseptstudier rapporten belyser også systemer for forankring, heving og senking av notposen. Videre er det i søknaden vist til flere forhold som må tas i betraktning i det videre arbeidet, blant annet utmatting. Klager har også fremlagt risikoanalyser som blant annet omfatter slitasje, skade og kollaps av notpose. På denne bakgrunn vurderer departementet at notposen på nåværende stadium i prosjektet er tilstrekkelig dokumentert.

Notposens øvre senterring skal ha en luftfylt kuppel for at fisken skal kunne fylle svømmeblæren når notposen er nedsenket. Kuppelen skal også ha tilkobling for føring og dødfiskuttak samt en sluse for å sende inn og hente ut ROV og annet utstyr for drift og vedlikehold. Ifølge supplerende opplysninger skal kuppelen også ha en lukket beholder som skal kunne fungere som «en liten not binge for orkastnot etter prinsippet som brukes på ringnot fiske». Kuppelen er svært kortfattet beskrevet. Departementet mener kuppelens utforming og de tilhørende løsningene burde vært nærmere konkretisert og utdypet. Vi er enig med direktoratet i at det ikke er mulig å foreta en grundig vurdering av kuppelens funksjon på grunnlag av søknaden. I likhet med direktoratet anser departementet luftkuppelen som en kritisk komponent fordi fisken er avhengig av å få fylt svømmeblæren og fordi notposen i hovedsak skal være neddykket i dette konseptet. Etter vårt syn vil forutsetningene for konseptet endres vesentlig uten kuppelen. Departementet viser videre til følgende uttalelse i klageinnstillingen fra Fiskeridirektoratet:

«Fiskeridirektoratet kjenner heller ikke til at det finnes kommersielle løsninger som gir fisk pålitelig tilgang til luft ved nedsenket drift på så eksponerte lokaliteter som her vil benyttes. Søker kan dermed heller ikke basere seg på at det vil være uproblematisk å utvikle eller anskaffe dette.»

Departementet er enig i dette. Departementet vurderer at kuppelen og de tilhørende løsningene ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Departementet anser det også som sentralt at fisken får tilført tilstrekkelig fôr for at konseptet skal kunne realiseres som tenkt. Undervannsføring skal være basert på konvensjonell og kjent teknologi. Dette tilsier at føringssystemet vil være en videreføring av kjent teknologi, og at det er et begrenset behov for dokumentasjon for denne delen av konseptet. Systemet for føring skal imidlertid være koblet til kuppelen i noten. Sett i sammenheng med kuppelens utforming og øvrige funksjoner, vurderer departementet at føringssystemet og dets forbindelse mellom plattformen og kuppelen burde vært nærmere konkretisert og utdypet.

Vi har ovenfor påpekt at søker må sannsynliggjøre at det omsøkte prosjektet også kan driftes som tenkt. Direktoratet har i avslaget påpekt også andre svakheter i dokumentasjonen av drift av dette anlegget, herunder helsekontroll, sykdomsbehandling og levering av slaktefisk. Etter departementets vurdering vil dette være påregnelige og naturlige operasjoner i drift av det omsøkte akvakulturanlegget.

Departementet er enig med direktoratet og klager i at det kan være lavere risiko knyttet til lakselus på en lokalitet offshore. Videre er vi enig med direktoratet i at lus i anlegget ikke kan utelukkes for dette konseptet. Klager vil benytte rognkjeks og laser som de primære metodene for å holde nede et eventuelt lusepåslag. Brønnbåter skal benyttes for behandling av fisk. Fiskeridirektoratet påpekte i avslaget at klager ikke har beskrevet metoder eller tiltak for å bekjempe en situasjon med ukontrollerte mengder av lakselus i anlegget. Videre pekte direktoratet på utfordringer og begrensninger ved bruk av brønnbåt til behandling i dette konseptet. I klagen antydes det at utslakting kan være aktuelt dersom det oppstår uventede utfordringer i produksjonen eller dersom det ikke skulle være kapasitet til å utføre nødvendig behandling. Videre fremgår følgende av klagen:

«Helsekontroll vil kunne utføres på fisk samlet opp i død fisk systemer og ved bruk av ROV med anordninger som ruser og teiner for helse kontroll; poenget er at disse forhold er fullt ut løselige og er ikke er kritisk for prosjektets gjennomføring og utviklingen av den teknologien som gjør det mulig å produsere laksefisk på særlig utsatte lokaliteter.

Som skissert i søknaden vil utviklingen av hel integrerte system for håndtering av lus samt helsestatus også bli utviklet og ivaretatt igjennom andre konsept der utviklingen pågår parallelt.»

På grunnlag av de kortfattede beskrivelsene i søknaden og klagen er det ikke mulig for departementet å vurdere hvorvidt de nevnte systemene vil fungere som tenkt. Etter vårt syn kan klager heller ikke basere seg på at andre konsept skal utvikle de nødvendige løsningene.

Både overføring av fisk til og fra brønnbåt og løsning for uttak av fisk ved bruk av en mindre not er svært kortfattet beskrevet med tekst, slik direktoratet har påpekt. Departementet mener at også disse forholdene burde vært nærmere konkretisert og utdypet.

Departementet er på denne bakgrunn enig med direktoratet i at klager ikke har beskrevet tilfredsstillende løsninger for helsekontroll, sykdomsbehandling eller uttak av slaktefisk.

Departementet vurderer at Erko Seafood AS ikke har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at konseptet North Sea Fishfarm som helhet vil kunne realiseres som beskrevet i søknaden.

Departementet er i likhet med Fiskeridirektoratet kommet til at prosjektet ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon».

2.3 Saksbehandlingsfeil

Klager har anført at Fiskeridirektoratets behandling av søknaden ikke har vært i samsvar med forvaltningslovens regler om veilednings- og opplysningsplikt, §§ 11 og 17.

Departementet har i tidligere saker under ordningen lagt til grunn at søker er best egnet til å beskrive sitt konsept innenfor de retningslinjer som er gitt. Departementet har lagt til grunn at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjektet, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Det samme må legges til grunn også i denne saken. Departementet viser til at klager har hatt lang tid på å supplere sin søknad, også etter at Fiskeridirektoratet avsto søknaden og det ble klart for søker hva som var avslagsgrunnlaget.

Forvaltningslovens regler og utrednings- og veiledningsplikt anses som oppfylt.

3 Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 21. september 2018 opprettholdes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28.

Mulig søksmål om hvorvidt vedtaket er gyldig, eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet