

Eidsfjord Sjøfarm AS  
v/

Deres ref

Vår ref

Dato

19/6151-2

4. februar 2021

## Eidsfjord Sjøfarm AS - svar på klage

### 1 Bakgrunn

#### 1.1 Innledning

Eidsfjord Sjøfarm AS (heretter Eidsfjord eller klager) søkte 17. november 2017 om 17 utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Eidsfjord Giant". Fiskeridirektoratet av slo søknaden 5 oktober 2018 fordi konseptet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon. Eidsfjord Sjøfarm påklaget vedtaket 9. november 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 25. oktober 2019.

Eidsfjord Sjøfarm AS er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av den utvidede 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 5. oktober 2018 oppheves. 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, utstysinstallasjon 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. 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 den**

Konseptet "Eidsfjord Giant" er en fast forankret skrogkonstruksjon med tette fiskekar som er åpne i toppen. Skrogkonstruksjonen er 270 meter langt, og 42 meter bredt, og skal inneholde seks kar med diameter på 35 meter og dybde på 12 meter. Det planlegges å innhente vann fra variabel dybde under lusebeltet, og bruk av elektrofilter for å hindre lakselus og andre parasitter i inntaksvannet. Organisk avfall skal samles opp, tørkes og transporteres til land. Formålet med den lukkede konstruksjonen er ifølge søker at miljøet i karene kan optimaliseres for å gi økt tilvekst. Søker har skissert at fisken skal føres til om lag 2 kg i det omsøkte konseptet, før den flyttes over i konvensjonelle anlegg.

Prosjektet har estimert varighet på 8 år, og investeringskostnader på om lag 975 MNOK. Driftskostnader kommer i tillegg.

Fiskeridirektoratet avsto søknaden fra Eidsfjord fordi dokumentasjonen i søknaden ikke underbygget at konseptet kunne realiseres som beskrevet, og det var usikkerhet om et akseptabelt karmiljø ble ivaretatt. Direktoratet uttalte at konseptet hadde en viss nyhetsverdi. Øvrige tildelingsvilkår ble ikke vurdert.

Eidsfjord Sjøfarm påklaget vedtaket og viste til at de dokumentasjonsmangler Fiskeridirektoratet hadde påpekt, ikke forelå, eller er korrigert ved at det på klagetidspunktet ble innsendt ytterligere teknisk dokumentasjon. Videre anførte Eidsfjord at Fiskeridirektoratets vurdering av om konseptet kunne realiseres ikke samsvarer med tildelingskriteriene i forskrift og retningslinjer knyttet til ordningen. I tillegg anførte Eidsfjord at det forelå saksbehandlingsfeil, og at direktoratet feilaktig hadde blandet sammen ulike vurderingskriterier. Klager anførte også at konseptet innebærer betydelig innovasjon og kan realiseres.

Fiskeridirektoratet opprettholdt sine vurderinger og konklusjoner i klageinnstillingen, og oversendte saken til departementet for videre behandling.

## **2 Departementets vurdering**

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

### **2.1 Tildelingskriterier i vedtaket**

Klager har anført at Fiskeridirektoratets vurdering knyttet til om konseptet lar seg realisere ikke er forankret i, og i direkte motstrid med, laksetildelingsforskriftens bestemmelser eller i retningslinjene. Klager kan heller ikke se at et slikt krav er stilt i vedtakene til andre søkere, og mener seg derfor usaklig forskjellsbehandlet.

Vi viser til departementets uttalelser i vedtak datert 29. oktober 2019 (Pure Atlantic AS), som også ble fulgt i departementets vedtak 7. november 2019 (Havkar AS) og vedtak 16. januar 2020 (Searas AS):

*"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 utviklingstillatelse 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."*

Det tilsvarende må legges til grunn også i denne saken. Klager kan således ikke bli hørt i sin anførsel om at kravet til realiserbarhet ikke har hjemmel, eller er stilt til, øvrige søkere.

## **2.2 Saksbehandlingsfeil**

Klager anfører at Fiskeridirektoratet som ansvarlig forvaltningsorgan har plikt til å veilede og opplyse om saken etter forvaltningsloven, og at det er en saksbehandlingsfeil at Fiskeridirektoratet ikke tok kontakt og ba om de konkrete dokumentene som manglet.

Innenfor ordningen med utviklingstillatelse har departementet flere ganger fastslått at det er søker som allerede på søknadstidspunktet er ansvarlig for å kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte konseptet, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Se for eksempel departementets vedtak i sak vedr. Aquafarm Utvikling AS 25. november 2019, med henvisning til tidligere vedtak.

Eidsfjord har vært kjent med de dokumentasjonsmangler som har foreligget, og har i forbindelse med klagen innsendt ytterligere teknisk dokumentasjon. All ettersendt dokumentasjon har vært en integrert del av klagesaksbehandlingen. Departementet er derfor kommet frem til at det ikke foreligger brudd på opplysningsplikt eller veiledningsplikt. I tillegg har departementet nedenfor under punkt 2.5 kommet til at den ettersendte dokumentasjonen, har medført at dokumentasjonskravet i saken, under tvil, er oppfylt.

## **2.3 Sammenblanding av ulike vurderingskriterier**

Klager anfører at Fiskeridirektoratet feilaktig har drøftet og vurdert kravet til nyhetsverdi sammenblandet med dokumentasjonskravet på side 4 i avslaget.

Departementet har gjennomgått Fiskeridirektoratets drøftelse på side 4, men kan ikke se at vurderingene er sammenblandet slik klager hevder. Direktoratet vurderer først hvorvidt konseptet kan sies å utgjøre ny eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi, og konkluderer med at konseptet innebærer *"en viss nyhetsverdi sammenlignet med eksisterende produksjonsteknologi"*. Deretter vurderer direktoratet om konseptet er underbygget med tilstrekkelig dokumentasjon, siden konseptet innebærer nyhetselementer som skjerper dokumentasjonskravet.

Departementet understreker at vurderingen av hvorvidt kriteriet om "betydelig innovasjon" er oppfylt, beror på en helhetlig vurdering som inneholder flere momenter. Direktoratets vurdering i denne saken har inneholdt momenter som også i andre saker har inngått i vurderingen av om det foreligger betydelig innovasjon.

Klagers anførsel om at vurderingskriteriene feilaktig er sammenblandet har ikke ført frem.

## 2.4 Fiskeridirektoratets sammenligning mot øvrige konsepter i vurderingen av ny eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi.

Klager anfører at det ikke er et krav om at man har vesentlig forbedret teknologi sammenlignet med andre utviklingsprosjekt, dette gjelder kun i forhold til teknologi som er i alminnelig bruk.

Det er riktig at utgangspunktet for vurderingen av om det foreligger betydelig innovasjon er å vurdere om det omsøkte konseptet innebærer ny eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi sammenlignet med hva som er i alminnelig kommersiell bruk. Samtidig har departementet i flere saker fastslått at det også er relevant å foreta sammenligning mot akvakulturområdet i sin helhet. Se f.eks. departementets vedtak i klagesak vedr. Aquafarm Utvikling AS 25. november 2019 punkt 8.2. med videre henvisninger. Begrunnelsen for at det er relevant å foreta en sammenlikning mot akvakulturområdet i sin helhet er at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å tildele tillatelser til prosjekter som er ferdig utviklet. Formålet med ordningen med utviklingstillatelser kan ikke oppnås dersom avstanden mellom det omsøkte prosjektet og eksisterende anlegg (også i et annet utviklingsprosjekt) ikke er tilstrekkelig. Departementets vurdering er derfor at det ikke har vært feil av direktoratet også å se hen til utviklingen generelt på akvakulturområdet, inkl. øvrige konsepter i ordningen, i vurderingen av om teknologien kan sies å innebære vesentlig forbedring.

Klagers anførsel på dette punkt fører ikke frem.

## 2.5 Manglende dokumentasjon

Fiskeridirektoratet kom i avslaget til at konseptet ikke oppfylte kriteriet om betydelig innovasjon ettersom det ble vurdert at *«dokumentasjonen i søknaden ikke underbygger at konseptet kan realiseres som beskrevet»*. Bakgrunnen for dette var at søknaden manglet *«dokumentasjon av fiskevelferd og heller ingen inngående analyser eller tester av karkonstruksjonen»*, herunder respons, sloshing og som følge av dette også karmiljø.

Klager har bestridt Fiskeridirektoratets avslag og mener de har levert langt ut over dokumentasjonskravene fastsatt i retningslinjene. Klager har vist til konkret dokumentasjon for å redegjøre for tilstrekkelig strukturell integritet, og det argumenteres for at Fiskeridirektoratet har lagt til grunn for store bølgehøyder i avslaget og at de reelle sjøtilstandene konseptet vil oppleve i drift er av en mindre størrelse. På bakgrunn av ovenforliggende og ytterligere dokumentasjon innsendt i forbindelse med klagen mener klager å ha dokumentert karmiljø og fiskevelferd i tilstrekkelig grad.

På det tidspunktet da søknaden ble behandlet av Fiskeridirektoratet, lå det til grunn svært begrenset dokumentasjon for å vurdere struktur, respons, hydrodynamikk og karmiljø. Kompleksitet og risiko ved et konsept er to forhold som kan trekke opp kravene til dokumentasjon. Departementet støtter direktoratets vurdering om at skrogkonstruksjoner er

kjente konstruksjoner og med lav nok kompleksitet til at selve skroget kunne anses som tilstrekkelig dokumentert. Bakgrunnen for dette er at anlegget skal dimensjoneres for signifikant bølgehøyde 4 m, noe som er på nivå med tradisjonelle eksponerte lokaliteter. Disse bølgehøydene er godt innenfor tradisjonell skipsdimensjonering, og klagers samarbeidspartnere vurderes å ha god kompetanse innenfor området. Det å implementere et akvakulturanlegg som beskrevet i det omsøkte konseptet øker imidlertid både kompleksitet og risiko. Det synes ikke for departementet at sloshingeffekter som følge av skrogets respons, og med dette tilleggskrefter på kar og hvordan godt karmiljø opprettholdes i disse tilstandene var tilstrekkelig dokumentert da Fiskeridirektoratet behandlet søknaden. Eidsfjord søker om 17 utviklingstillatelser, noe som er et høyt antall også innenfor denne ordningen. Antallet fisk i anlegget vil derfor potensielt medføre en risikoøkning ettersom strukturell svikt kan medføre store rømmingstall. Det er heller ikke ønskelig å gi tillatelser til prosjekter der fiskevelferden ikke er tilstrekkelig adressert. Det er dermed klart for departementet at for tildeling av tillatelser til denne ordningen som blant annet har som formål å bidra til å løse akvakulturnæringens miljøutfordringer, så må et selskap som søker en biomasse av denne størrelsesordenen kunne underbygge at konseptet forsvarlig lar seg realisere i henhold til planen.

I forbindelse med klagen har Eidsfjord sendt inn ytterligere dokumentasjon knyttet til strukturell integritet og karmiljø. I klagen er det gjort rede for hvilke sjøtilstander de faktisk forventer å oppleve, responsen dette skal medføre og at effekten av stående bølger internt i konstruksjonen forventes å være minimal. Det er videre gjort rede for hvordan konseptet ytterligere skal analyseres og modelltestes blant annet for å minimere disse effektene enda mer om nødvendig. Basert på dette, samt klagers redegjørelse om internt karmiljø, vurderer departementet at karkonstruksjonen har et dokumentasjonsnivå som på nåværende stadium i prosjektet i tilstrekkelig grad sannsynliggjør at også den vil kunne la seg realisere som planlagt.

Departementet har etter dette kommet til at det på Fiskeridirektoratets vedtakstidspunkt ikke forelå tilstrekkelig dokumentasjon på at konseptet ville kunne la seg realisere som tenkt. Klager har imidlertid sendt inn ytterligere dokumentasjon som har omhandlet de dokumentasjonsmanglene som Fiskeridirektoratet fremhevet i sitt avslag, herunder dokumentasjon for strukturell integritet og karmiljø. Samtidig har departementet funnet de tekniske systemene i søknaden og deres funksjonalitet, noe kortfattet beskrevet.

Departementets konklusjon er at dokumentasjonen i saken på nåværende tidspunkt, under tvil, ligger på et minimumsnivå av hva som kan forventes i denne ordningen.

## **2.6 Om prosjektet oppfyller kriteriene i laksetildelingsforskriften om betydelig innovasjon, og kan realiseres.**

Klager anfører at prosjektet oppfyller tildelingskriteriene og at teknologien i prosjektet vil kunne utvikles.

Den samlede vurderingen av om konseptet innebærer betydelig innovasjon innebærer flere momenter enn om dokumentasjonskravet er oppfylt. I avslaget fra Fiskeridirektoratet er det gjort vurderinger knyttet til om konseptet innebærer et nyhetselement. Fiskeridirektoratet kom til at *«bruk av åpne fiskekar i flytende konstruksjoner kun forsøksvis [er] benyttet»* og at Eidsfjord Giant dermed innebærer et nyhetselement. Departementet finner grunn til å nyansere dette noe. Eidsfjord Giant skal bygges etter regler for skipsskrog og utrustes med oppdrettssystemer. I avslaget til Marine Harvest Norway AS «Skipet» 13. april 2018 uttalte Fiskeridirektoratet at *«[...] oppdrett i lukkede enheter i seg selv ikke er tilstrekkelig til å innebære betydelig innovasjon. I denne konkrete saken vurderer direktoratet at nyhetselementet er begrenset ettersom oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere»*. Det å drive oppdrett i skipsskrog og skrogkonstruksjoner med til dels utviklede oppdrettsteknologier er blitt stadfestet å ha begrenset nyhetsverdi av departementet i klageavgjørelse i samme sak og i klageavgjørelsen vedr. Grimstad Holding. Se departementets vedtak 25. oktober 2019.

Selv om Eidsfjord Giant ikke er å regne som et skip på samme måte som de to nevnte sakene, er funksjonaliteten relativt like ved at alle er skrogkonstruksjoner som skal benytte allerede utviklet teknologi tilpasset til å drifte lukkede tankkonstruksjoner for oppdrett. En forskjell er imidlertid at de to andre konseptene er bygget som henholdsvis tankskip og bulkskip, mens Eidsfjord Giant bygges spesifikt for oppdrettsformålet. Departementet finner etter dette under tvil at konseptet innebærer et nyhetselement.

Retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelser fastslår at hva som skal anses som betydelig innovasjon er en skjønsmessig vurdering. Ifølge retningslinjene skal det ved vurderingen tas utgangspunkt i definisjonen av utviklingsarbeid. Retningslinjene viser til Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin definisjon av utviklingsarbeid som: *«...systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot: å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger.»*

Som nevnt skal Eidsfjord Giant bygges etter regelverk for skip og inneha oppdrettssystemer. De forskjellige delene av oppdrettssystemene som er presentert i søknaden, er sammensetninger av eksisterende løsninger tilpasset dette konseptet. Oppdrett i tanker i skipsskrog har blitt utført tidligere, og oppdrettssystemene som er beskrevet i søknaden, er heller ikke nye med Eidsfjord Giant.

Spørsmålet blir da videre om teknologien er vesentlig forbedring i forhold til det som er i alminnelig kommersiell bruk på akvakulturområdet. Ettersom teknologien og enkeltkomponentene som skal benyttes ikke er nye for dette konseptet, finner departementet det hensiktsmessig å vurdere konseptet som helhet, for å ta stilling til om produktet er en vesentlig forbedring. Hvis konseptet ikke er å anse som en vesentlig forbedring, vil kriteriet om betydelig innovasjon ikke være oppfylt.

I produksjonsformen som er beskrevet i søknaden skal fisken produseres i Eidsfjord Giant frem til ca. 2 kg før den overføres til konvensjonelle merder i sjø med luseskjørt i ca. de siste

6 månedene. Eidsfjord Giant er i seg selv et anlegg med en viss grad av lukkethet, og gitt at systemet fungerer som tiltenkt vil det kunne bidra til å redusere lus-, utslipps- og rømmingsproblematikk så lenge fisken produseres i anlegget. Når så fisken forflyttes i åpne merder med luseskjørt vil det være like utsatt for disse problemene som annen konvensjonell produksjon, men med mulighet for å planlegge tid for utsett i sjø slik at luseproblematikk også der kan være redusert. Departementets vurderingen av overnevnte er at de fordelene som oppnås ved å produsere i Eidsfjord Giant i begrenset grad er gjeldende de siste 6 månedene av produksjonen, når fisken er størst og i sjø, slik at fordelene for konseptet som helhet vurderes til å være mindre enn om hele produksjonen hadde funnet sted i lukket anlegg. Departementet vurderer videre at det kan innebære en økt rømmingsrisiko ved å ha et system som krever en arbeidsoperasjon for å forflytte fisk fra Eidsfjord Giant til et tradisjonelt åpent anlegg. Imidlertid er de enkelte komponentene i konseptet utviklede teknologier, sammensatt og tilpasset konseptet på en ny måte.

Departementet har etter en konkret helhetlig vurdering av konseptet under tvil kommet frem til at kravet til betydelig innovasjon er oppfylt. Konseptet er nytenkende, og det eksisterer ikke tilsvarende konsepter som er lukket og tilpasset havbruk. Det er positivt at tiden i åpen sjø kortes ned, for å redusere antall lusebehandlinger. Konseptet oppfyller etter dette kravet til betydelig innovasjon, og saken sendes derfor tilbake til Fiskeridirektoratet for en vurdering av øvrige tildelingsvilkår.

### **3 Vedtak**

Fiskeridirektoratets vedtak 5. oktober 2018 oppheves. Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for en vurdering av om øvrige tildelingsvilkår er oppfylt.

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  
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck  
fagdirektør

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

Kopi