

Erko Seafood AS  
v/ Leif Rune Pedersen

Deres ref

Vår ref

Dato

19/7230-4

10. mai 2021

## **Erko Seafood AS - svar på klage vedr. avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet "GM Aqua Design"**

### **1 Bakgrunn**

#### **1.1 Innledning**

Vi viser til klage fra Erko Seafood AS datert 24. januar 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om syv utviklingstillatelser 13. desember 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 11. desember 2019.

Erko Seafood AS (heretter Erko Seafood eller klager) søkte 16. november 2017 om syv utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "GM Aqua Design". Fiskeridirektoratet avsto søknaden 13. desember 2018 fordi konseptet ikke var tilstrekkelig dokumentert.

Fiskeridirektoratets vurdering var at det manglet dokumentasjon knyttet til akvakulturdriften, og usikkerheten knyttet til resultatet var for stor. I tillegg var konseptet ikke miljømessig forsvarlig jf. akvakulturloven § 6. Erko Seafood påklaget vedtaket 24. januar 2019.

Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 11. desember 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 13. desember 2018 oppheves, og at saken skal sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

## 1.2 Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. I følge 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 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**

Konseptet "GM Aqua Design" beskrives som en stasjonær, flytende og halvt nedsenkbar oppdrettsplattform som skal plasseres på en eksponert lokalitet. Hovedstrukturen er prosjektert som en flytende søylestabilisert plattform med en firkantet ringpontong i bunn. Strukturens øvre del er en rektangulær fagverkskonstruksjon hvor infrastruktur og utstyr skal plasseres. Notposen skal baseres på tradisjonelle nøter, men må nødvendigvis tilpasses en større ramme og for bruk på mer eksponerte lokaliteter.

Erko Seafood har søkt om syv utviklingstillatelser for en periode på fire år til konseptet. Prosjektet estimerte da en kostnad for design, bygging, transport og rigging samt utstyr for å være i underkant av NOK 500 millioner.

Fiskeridirektoratet mente at konseptet GM Aqua Design innehar nyhetsverdi som produksjonsteknologi. Deretter vurderte Fiskeridirektoratet om konseptet kunne innebære en forbedring sammenlignet med eksisterende teknologi, herunder om konseptet er realiserbart. Fiskeridirektoratet fant at Erko Seafood hadde levert et godt dokumentasjonsgrunnlag for konstruksjonen og dens motstand mot miljølaster. Direktoratet vurderte imidlertid at dokumentasjonen var mangelfull for flere kritiske løsninger knyttet til selve akvakulturdriften, og usikkerheten for at konseptet dermed kan realiseres var for stor. Fiskeridirektoratet avslø også søknaden fordi konseptet ikke ble ansett å være miljømessig forsvarlig, spesielt på grunn av rømmingsrisiko og at det i konseptet var planlagt å sette ut 1,4 millioner fisk uten planer for seksjonering.

Erko Seafood påklaget avslaget. I klagen anføres det at det uriktig er oppstilt et krav om at prosjekteringsgrunnlaget skal vise at konseptet er realiserbart, også for de driftsmessige sider. Dokumentasjonskravet skal etter klagers syn ikke stilles så strengt at det i praksis kreves dokumentasjon for detaljprosjektering av praktiske driftsmessige løsninger. Det anføres videre at de sentrale komponentene uansett er tilstrekkelig beskrevet gjennom innledende analyser. Det at direktoratet har funnet mangler ved dokumentasjonen knyttet til konseptets driftsmessige funksjoner, kan ikke rokke ved at konseptet som sådan innebærer "betydelig innovasjon".

Selskapet er videre uenig i Fiskeridirektoratets vurdering om at rømmingssikkerheten ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Klager viser til at selskapet har nedlagt betydelig arbeid i å analysere rømmingsrisiko, og har allerede identifisert og beskrevet en rekke risikoreducerende tiltak mot rømming. Selskapet har også utarbeidet en rømmingsanalyse, som skal følge prosjektet og oppdateres gjennom hele utviklingsfasen. Klager kan ikke se at det er grunnlag for å oppstille krav om dokumentasjon på at enhver utfordring knyttet til rømming er løst på søknadstidspunktet. I tillegg har klager vist til en rekke andre saker hvor det er tildelt utviklingstillatelser, og hvor utsettet av antall fisk er høyt.

Subsidiært anfører klager at det foreligger saksbehandlingsfeil ved at klager ikke har fått anledning til å supplere søknaden med den dokumentasjon som manglet jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17.

Fiskeridirektoratet vurderte klagen, men kom frem til at avslaget bør opprettholdes. Direktoratet viser til at det ikke vil være i tråd med formålet til ordningen med utviklingstillatelser å gi utviklingstillatelser til konsepter som bare kan bygges, men ikke drives. Det var derfor riktig at Fiskeridirektoratet også vurderte krav til dokumentasjon og realiserbarhet knyttet til konseptets driftsmessige sider, i vurderingen av kriteriet om betydelig innovasjon. Et anlegg som skal drives på eksponerte lokaliteter, er mer risikofyllt, noe som trekker dokumentasjonskravet opp. Fiskeridirektoratet presiserer at det er *konsekvensene av*, og ikke sannsynligheten for, rømming som potensielt vil være mye større enn ved konvensjonelle anlegg. GM Aqua Design er planlagt å drives med syv tillatelser (1,4 millioner fisk), uten at det er fremsatt noen planer for seksjonering. Dette er også én vesentlig faktor som skiller GM Aqua Design fra andre større konsepter som har fått utviklingstillatelser, selv med et høyt antall fisk i anlegget. Fiskeridirektoratet opprettholdt derfor sin vurdering om at konseptet ikke ville være miljømessig forsvarlig.

## 2 Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknad med vedlegg, avslag, klage og klageinnstilling. I tillegg har det vært avholdt et møte mellom klager og politisk ledelse 12. mai 2020.

### 2.1 Betydelig innovasjon

Departementet vil innledningsvis bemerke at det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser, og listen for å få slike tillatelser ligger høyt. For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i laksetildelingsforskriften er oppfylt, må det for både foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på teknologien som skal utvikles i konseptet, og teknologien må innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor.

I departementets vedtak 20. april 2018 (Bremnes Seashore AS) ble det lagt til grunn at søkerne må kunne dokumentere vesentlige elementer i prosjektet på søknadstidspunktet, slik at forvaltningen kan vurdere om vilkårene er oppfylt. Det samme legges også til grunn blant annet i saken om Searas AS. I saken om Pure Atlantic AS fremheves det at det kreves et visst nivå på inneledende analyser.

Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak 29. oktober 2019 om avslag på søknaden om utviklingstillatelser fra Pure Atlantic:

*«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.»*

Departementet legger det tilsvarende til grunn i denne saken.

Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver enkelt søknad. Kompleksitet og risiko er forhold ved prosjektet som i utgangspunktet vil heve kravene til dokumentasjon. Akvakulturanlegg i eksponerte områder medfører generelt økt risiko og skjerper kravene til dokumentasjon av konstruksjon og driftsmessige forhold.

Departementet har foretatt en gjennomgang av de sentrale driftsmessige løsningene i konseptet.

#### *Notløsning*

Klager viser til designrapporter fra leverandøren, og hevder at konseptbeskrivelsen på dette punktet bygger på eksisterende kunnskap og praktisk erfaring fra offshoreindustrien. Det som eventuelt gjenstår skal håndteres i det videre utviklingsarbeidet. Departementet er ikke av den oppfatning at å overføre etablert teknologi fra olje- og gassinstallasjoner over på et notarrangement i et oppdrettsanlegg er såpass selvforklarende at det uten videre kan sortere under ytterligere utviklingsarbeid. Det er korrekt som klager viser til at det er gjort en del studier på dette punktet, men departementet er enig med direktoratet i at notarrangementets egenskaper og oppførsel under aktuelle sjøtilstander ikke er tilstrekkelig redegjort for.

#### *System for fôring*

Direktoratet har vurdert fôringssystemet som mangelfullt beskrevet, uten at dette blir tillagt mye vekt i vurderingen av totalkonseptet. Klager anfører at systemet bygger på kjent teknologi, men at arbeid med tilpasning og samspill med resten av anlegget tilhører videre utviklingsarbeid. Departementet er enig med klager i at tilpasning sorterer under videre utviklingsarbeid og vil derfor i likhet med direktoratet ikke legge stor vekt på dette punktet.

#### *Dødfiskoppsamling*

Departementet finner i likhet med direktoratet at systemet for dødfiskoppsamling er kortfattet beskrevet. I likhet med fôringssystemet hevder klager at dette bygger på kjent teknologi og viser til den generelle teknologiske utviklingen av disse systemene hvor det vil være mulig å bruke relevant utstyr fra traverskranen på anlegget. Det fremstår som om klager tar det for gitt at et dødfisksystem lar seg løse ved hjelp av tilgjengelig teknologi, men departementet er i likhet med direktoratet av den oppfatning av dette vil kreve tilpasninger som er av en slik karakter at det burde vært tydeligere adressert i søknaden.

### *Trenging av fisk*

Klager hevder at systemet for trenging av fisk er tilstrekkelig dokumentert. Direktoratet på sin side anser beskrivelsen i søknaden som mangelfull, men er enig i at enkelte risikomomenter kan adresseres i detaljefasen av prosjekteringen. Departementet er enig med direktoratet at systemet for trenging av fisk er mangelfullt beskrevet i søknaden, og da klagen ikke byr på ytterligere informasjon foruten en henvisning til værkriterier, fremstår løsningen ikke som godt gjort eller tilstrekkelig integrert i totalkonseptet.

### *Avlusing*

Spesifisering av avlusningsløsning er i likhet med fôring, dødfiskoppsamling og trenging overlatt til et senere tidspunkt i utviklingsprosjektet.

### *Miljømessig forsvarlighet*

Departementet deler i utgangspunktet Fiskeridirektoratets bekymring knyttet til miljømessig forsvarlighet, blant annet er det manglende eller mangelfulle beskrivelser av:

- Strukturell konflikt mellom notpose og struktur, samt primærnett for fiskehåndtering.
- Rømmingsbarrierer ved notskader eller feiloperasjon
- Skadetilstander som kan medføre overslag av vann over not (fribord og overskylling)
- Eventuell mulighet for seksjonering eller trenging av fisk ved et eventuelt hull i noten
- Vurdering rømmingsrisiko ved operasjon av behandlingsflåten innvendig i noten

Departementet finner grunn til å understreke at vi deler direktoratets beskrivelse av risiko på s. 6 i klageinnstillingen. Vår vurdering er likevel at flere av konseptets nåværende mangler knyttet til miljømessig forsvarlighet kan løses gjennom dokumentasjon av konseptets driftsmessige forhold jfr. nedenfor om disse, og at det derfor kan synes noe prematurt å ta endelig stilling til dette spørsmålet nå.

### *Oppsummering*

Av de sentrale driftsmessige løsningene anser departementet mangelen på redegjørelse for notarrangementet og systemet for trenging av fisk som mest kritisk. Dette fordi notens samvirke med konstruksjonen og muligheten til å trenge fisk er en forutsetning for både ivaretagelse av rømmingssikkerhet, og muligheten til å gjøre en rekke andre operasjoner. Notarrangementet kan for øvrig også sortere under det konstruksjonsmessige, men i denne sammenheng så er det mangelen på beskrivelse av hvordan noten skal fungere med de andre nevnte driftssystemene som gjør at arrangementet nevnes. Departementet er til en viss grad enig med klager i at løsninger for fôring, dødfisk og avlusing er noe som kan la seg løse på et senere tidspunkt i utviklingsløpet, men er fortsatt av den oppfatning av dette burde vært ytterligere adressert i både søknaden og klagen med tanke på en sannsynliggjøring av at konseptet som helhet vil kunne fungere som forespeilet.

GM Aqua Design er videre ment å drives med syv tillatelser (utsatt 1,4 millioner fisk) i ett volum der det ikke er framlagt noen planer for seksjonering, og uten at det er angitt konkrete og risikoreduserende tiltak. Konseptet er dermed, basert på den dokumentasjonen som foreligger nå, ikke miljømessig forsvarlig.

Departementet er etter dette enig med Fiskeridirektoratet i at søknaden ikke i tilstrekkelig grad sannsynliggjør driftsmessig realiserbarhet på nåværende tidspunkt, til tross for at det konstruksjonsmessige er godt dokumentert.

Departementet viser til vedtak 9. mars 2021 i sak vedrørende Roxel Aqua AS, hvor departementet besluttet å endre dokumentasjonskravet hva gjelder drift på eksponerte anlegg. Endringen innebærer at det ikke kreves like omfattende dokumentasjon som i tidligere saker *på nåværende stadium* i tildelingsprosessen.

Departementet har som følge av praksisendringen kommet frem til at kravet til betydelig innovasjon for "GM Aqua Design" er oppfylt. Dette forutsetter i midlertid at Erko på et *senere* tidspunkt oppfyller det samlede dokumentasjonskravet.

Departementet stiller etter dette følgende vilkår:

- Det må dokumenteres driftsmessig realiserbarhet, herunder blant annet de forhold departementet har påpekt i dette svarbrevet.
- Det må dokumenteres at det er forsvarlig å holde fisk i anlegget gjennom hele året.
- Konseptet må være miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd, bokstav a og § 10 første ledd.
- Det skal kunne tas ut og slaktes fisk fra anlegget hele året, og det skal dokumenteres at dette kan gjennomføres på en forsvarlig måte, både med tanke på HMS og fiskehelse/fiskevelferd.

I praksis betyr dette at tidspunktet for oppfyllelse av det samlede dokumentasjonskravet er flyttet. Dokumentasjonskravet skal være oppfylt senest seks måneder etter mottaket av dette brevet, og i motsatt fall vil kravet til betydelig innovasjon ikke være oppfylt. Dette må på ingen måte tolkes som at ikke øvrige vilkår og krav som følger av relevant regelverk skal tilfredsstilles før det kan settes fisk i anlegget, og Fiskeridirektoratet står fritt til å stille ytterligere vilkår i forbindelse med ev. tildeling av tilsagn om tillatelser til utviklingsformål for å sikre forsvarlig etablering og drift av anlegget.

Fiskeridirektoratet kom i sitt avslag frem til at konseptet har nyhetsverdi som produksjonsteknologi, og departementet deler denne vurderingen. Erko har oppgitt at konseptet skal plasseres på en eksponert lokalitet, og dette vil etter departementets vurdering bidra til å løse arealutfordringer for havbruksnæringen, ved at konseptet vil kunne åpne for bruk av arealer som i dag ikke er i bruk. I forlengelsen av dette mener vi at prosjektet innbærer en forbedring sammenlignet med konvensjonelle anlegg.

Etter en konkret helhetlig vurdering har departementet etter dette kommet til at konseptet "GM Aqua Design" innebærer betydelig innovasjon jfr. laksetildelingsforskriften § 23b.

## 2.2 Saksbehandlingsfeil

Klager har også anført at det foreligger saksbehandlingsfeil fordi klager ikke har fått adgang til å supplere sin søknad, og at ev. supplerende dokumentasjon ligger innenfor rammen av opprinnelig søknad.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger også av samme lov § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt, men at omfanget av denne må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er en vurdering som må foretas i den konkrete sak og som blant annet vil bero på sakens art, en avveining av hvor mye opplysninger som mangler sett opp mot det som er levert og hva som er akseptabel tids- og ressursbruk. Utgangspunktet må videre være at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som de mener er relevante og nødvendige for saken. I denne konkrete saken er det søkt om tildeling av utviklingstillatelser hvor kriteriene for å få slike fremgår av forskrift og retningslinjer. Klager er videre en profesjonell part som det kan forventes at har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser er lagt høyt. Det er også klager som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt. Departementet har derfor i en lang rekke klagesaker lagt til grunn at det innenfor ordningen med utviklingstillatelser er søkers ansvar å levere en tilstrekkelig dokumentert søknad, allerede på *søknadstidspunktet*.

Departementet viser også til at Erko Seafood har hatt rikelig anledning til å supplere sin søknad ved å ettersende dokumentasjon, herunder etter at avslagsgrunnene ble kjent for selskapet gjennom Fiskeridirektoratets vedtak. Departementet finner etter dette at klagers anførsel om saksbehandlingsfeil ikke fører frem. Dette er uansett av mindre betydning, ettersom klager nå får anledning til å ettersende dokumentasjon knyttet til konseptets driftsmessige forhold.

## 3 Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 13. desember 2018 oppheves. Klagen fra Erko Seafood AS tas til følge hva gjelder vilkåret om betydelig innovasjon, men mot følgende vilkår:

- Det må dokumenteres driftsmessig realiserbarhet, herunder blant annet de forhold departementet har påpekt i dette svarbrevet.
- Det må dokumenteres at det er forsvarlig å holde fisk i anlegget gjennom hele året.
- Konseptet må være miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven § 6 første ledd, bokstav a og § 10 første ledd.
- Det skal kunne tas ut og slaktes fisk fra anlegget hele året, og det skal dokumenteres at dette kan gjennomføres på en forsvarlig måte, både med tanke på HMS og fiskehelse/fiskevelferd.



Dokumentasjonskravene stilt ovenfor skal være oppfylt senest 6 måneder etter mottaket av dette brevet. Fiskeridirektoratet kan stille ytterligere vilkår forut for tildeling av et ev. tilsagn for å sikre forsvarlig etablering og drift av anlegget.

Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling og vurdering av om øvrige tildelingsvilkår er oppfylt, herunder vilkåret «betydelige investeringer».

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