



Nærings- og Fiskeridepartementet

Att:

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

## Grieg Seafood Rogaland AS - delvis medhold i klage og innstilling til endelig behandling

### 1. Innledning

Fiskeridirektoratet viser til klage fra Grieg Seafood Rogaland AS (heretter «Grieg» eller «klager»), datert 26. februar 2021. Klagen retter seg mot Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn om tre utviklingstillatelser 18. januar 2021.

Grieg er part i saken og har klagerett, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Grieg fikk utsatt klagefrist til 1. mars 2021, og klagen er fremsatt innenfor klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 siste ledd.

Vi beklager lang klagebehandlingstid.

### 2. Fiskeridirektoratets vedtak

Med hjemmel i laksetildelingsforskriften §§ 22, 23, 23b og 28b gir Fiskeridirektoratet Grieg Seafood Rogaland AS tilsagn om én tillatelse á 780 tonn maksimalt tillatt biomasse og én tillatelse á 390 tonn maksimalt tillatt biomasse. Tillatelsene tildel es utviklingsprosjektet Blue Farm og kommer i tillegg til de tre tillatelsene som ble tildelt i tilsagn 18. januar 2021.

Vedtaket er fattet på følgende vilkår:

- Det er en forutsetning for å ta tilsagnet i bruk at lokalitet er klarert og tillatelsesdokument er utstedt.
- Utviklingstillatelsene skal drives i henhold til søknaden og det som er beskrevet i vedtaket 18. januar 2021. Tillatelsene kan kun benyttes i Blue Farm konseptet. Dette gjelder frem til eventuell konvertering, jf. laksetildelingsforskriften § 23c.
- Biomasse fra utviklingstillatelser kan ikke benyttes på lokaliteter som ikke er klarert for utviklingstillatelser. Utviklingstillatelser er tildelt til særlig formål, og

kan ikke inngå i selskapsbiomasse med ordinære matfisktillatelser, eller i konsernbiomasse, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 47 flg.

### 3. Kort om saken

Grieg søkte 11. november 2016 om ti utviklingstillatelser til realisering av konseptet «Blue Farm». Fiskeridirektoratet fant først at konseptet falt innenfor ordningen, jf. brev 21. desember 2017. Etter å ha fått mer dokumentasjon av konseptet, avslo Fiskeridirektoratet søknaden i vedtak 5. oktober 2018. Bakgrunnen for avslaget var i korthet at søker ikke på en god nok måte hadde dokumentert at konseptet lot seg realisere i henhold til søknaden og at denne dermed ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon. I tillegg fant direktoratet at rømmingsrisikoen ble vurdert å være for høy til at konseptet ble ansett for å være miljømessig forsvarlig.

Nærings- og fiskeridepartementet behandlet klagen på avslaget i vedtak 16. april 2020. Departementet fant at konseptet var godt nok dokumentert og ba Fiskeridirektoratet om å vurdere vilkåret om betydelig innovasjon på nytt, samt de øvrige vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser.

Fiskeridirektoratet fattet vedtak om tildeling av tre utviklingstillatelser i vedtaket 18. januar 2021. Ved avgrensning av antall tillatelser la Fiskeridirektoratet til grunn at det i teorien er tilstrekkelig med én tillatelse for å teste ut om konseptet fungerer, men at trengesystemet nok forutsatte at det var behov for mer enn én tillatelse. Fiskeridirektoratet la videre noe vekt på økonomien og på risikoen i prosjektet. Etter en helhetlig vurdering av prosjektet tildelte Fiskeridirektoratet tre tillatelser á 780 tonn maksimalt tillatt biomasse.

Grieg påpekte i epost 25. januar 2021, at Fiskeridirektoratet hadde lagt til grunn feil budsjett i tildelingsvedtaket. Grieg hadde sendt inn nytt budsjett i oktober 2020, noe Fiskeridirektoratet hadde oversett. Grieg ba Fiskeridirektoratet rette opp feilen og ta stilling til hvorvidt feilen kunne ha hatt betydning for antallet tillatelser som ble tildelt.

Fiskeridirektoratet foretok en vurdering av oppfordringen til omgjøring i brev 26. januar 2021. Det oppdaterte investeringsbudsjettet fra oktober 2020 lød på 735 millioner kroner. Fiskeridirektoratet fant at en rekke budsjettposter ikke var dekket av ordningen. Etter fratrekk fra budsjettposter som enten falt utenfor ordningen eller hører hjemme i driftsbudsjettet la direktoratet til grunn at det foreløpige budsjettet som kunne regnes med ved vurderingen var på 545 millioner kroner. Deretter viste Fiskeridirektoratet blant annet til at det i vedtaket ble tatt hensyn til at investeringskostnadene erfaringsmessig stiger i utviklingsprosjektene, samt at tildeling av utviklingstillatelser skal være en risikoavlastning for søkerne, og ikke en risikoeliminering. Direktoratet viste videre til at vi i vedtaket også la vekt på risikoen i prosjektet. Fiskeridirektoratet fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket, og la til grunn at feilen ikke virket bestemmende på vedtakets innhold og at vedtaket var gyldig i henhold til forvaltningsloven § 41.



#### 4. Klagen

Grieg anfører at selskapet sendte inn et oppdatert investeringsbudsjett i oktober 2020, som Fiskeridirektoratet ikke tok hensyn til i vedtaket om tildeling av tillatelser. Etter klagers mening hviler vedtaket på sviktende faktisk grunnlag, som må ha virket bestemmende på vedtakets innhold når det gjelder antall tildelte tillatelser.

Klager peker videre på at Fiskeridirektoratet i tilsagnsvedtaket la til grunn et investeringsbudsjett på kr 411,2 millioner kroner, mens klagers reviderte budsjett lød på kr 735 millioner kroner. Klager mener det var feil av Fiskeridirektoratet ved vurdering av omgjøring av vedtaket å legge til grunn investeringer på 545 millioner kroner og ikke klagers egen budsjettberegning. Grieg mener at det ved utmålingen av antall tillatelser må tas utgangspunkt i den mest oppdaterte og sannsynlige estimeringen av investeringsnivået på beslutningstidspunktet. Grieg mener også at det fremstår som feil og ulogisk at Fiskeridirektoratet ikke tar hensyn til den feilen som er gjort og justerer tildelingen etter dette, og samtidig trekker ut investeringsposter som skal fange opp usikkerheten og sannsynligheten for økte kostnader.

Grieg mener feilen klart kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold og at vedtaket er ugyldig, og ber Nærings- og fiskeridepartementet om å omgjøre vedtaket og tildele flere tillatelser istedenfor å sende saken tilbake til Fiskeridirektoratet.

Videre anfører Grieg at Fiskeridirektoratet ikke har tatt utgangspunkt i det dokumenterte behovet for biomasse som vil være nødvendig for teknologisk og biologisk uttesting av konseptet. Grieg mener videre at det er lite sannsynlig at konseptet vil la seg gjennomføre med en biomasse på 2340 tonn MTB (de tre tildelte tillatelsene). Med anleggets utforming og dimensjonering er det lagt opp til at fullskala drift krever ti tillatelser. Grieg legger også til grunn at ettersom investeringsbudsjettet innebærer betydelig usikkerhet, og høyst sannsynlig vil øke, vil ikke en tildeling av ytterligere tillatelser innebære risikoeliminering for selskapet.

Til støtte for behovet for uttesting av biologiske og operasjonelle effekter anfører klager at Blue Farm konseptet skiller seg vesentlig fra andre tildelinger til offshore installasjoner for gjennomføring av fullskala prøveproduksjon. Klager viser til at sammenlignet med SalMar sitt Ocean Farm konsept og NRS Arctic Ocean Farming konseptet vil Blue Farm med full kapasitetsutnyttelse kun ha 18,7 % av tettheten til de andre konseptene. Klager mener at Fiskeridirektoratet har tildelt en biomasse som ligger svært langt unna realistiske biomassebehov og fisketettheter man normalt vil ha i både anlegg i beskyttede fjorder og i fremtidens offshore installasjoner. I denne sammenheng viser klager også til utfordringene med å teste biologi og de ulike operasjonene som kreves i løpet av en oppdrettssyklus. Blant annet vil klager med den tildelte biomassen høste lite praktisk erfaring med hvordan man effektivt kan føre fisken i denne type konstruksjoner, fordi tettheten blir lav. Lav biomasse vil også gi utfordringer med å teste konseptet og å verifisere at operasjoner, som behandling av fisken, er gjennomførbare med de biomassene anlegget er designet for.

Ifølge klager skal forhold knyttet til økonomien vurderes for å avdekke om det bør tildeles et større antall tillatelser enn det som er nødvendig for en teknisk uttesting.



Klager mener Fiskeridirektoratet i denne saken har begrunnet begrensningen i antall tillatelser kun med risikoavlastningen. Videre mener Grieg at det ved vurderingen av risikoavlastningen skal legges størst vekt på om antallet tildelte tillatelser gir en tilstrekkelig risikoavlastning, og ikke det opprinnelig omsøkte antallet tillatelser. I den sammenheng viser Grieg også til saker hvor direktoratet har gitt tilsagn om tillatelser som samlet sett har en markedsverdi over investeringsrammen, og viser til Måsøval Fiskeoppdrett AS sitt konsept Aqua Semi<sup>1</sup>. Videre mener klager at både investeringsbudsjettet og markedsverdien av tillatelsene er usikre størrelser og derfor ikke kan tillegges avgjørende vekt. Klager anfører videre at det ikke er gitt at man kan legge til grunn den samme høye verdien av tildelte tillatelser som en hadde tilbake i tid.

Klager ber også om at det tas hensyn til den tiden som har gått i forbindelse med søknads- og klagebehandlingen, og viser til at verdien av tillatelsene har gått opp siden Grieg søkte. Grieg viser til at dersom de hadde fått behandlet saken kort tid etter at konseptet ble vurdert å falle innenfor ordningen, ville det blitt lagt til grunn en markedsverdi per tillatelse på rundt 83 millioner kroner. Etter Grieg sitt syn har selskapet kommet vesentlig dårligere ut i utmålingen som følge av et uberettiget avslag i første omgang.

Vi viser for øvrig til klagen.

## 5. Fiskeridirektoratets vurdering

Av forvaltningsloven § 33 annet ledd går det fram at «(u)nderinstansen (Fiskeridirektoratet) skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtak dersom den finner klagen begrunnet». Fiskeridirektoratet har derfor vurdert om anførselene i klagen fra Grieg gir grunn til å oppheve eller endre vedtaket.

### 5.1. Anførsel om saksbehandlingsfeil

Det er riktig som Grieg anfører, at Fiskeridirektoratet la til grunn et gammelt budsjett ved vurderingen av søknaden i vedtaket 18. januar 2021. Fiskeridirektoratet hadde oversett opplysninger med revidert budsjett som Grieg sendte inn 23. oktober 2020. Vi beklager igjen at feilen oppsto.

Som nevnt innledningsvis foretok Fiskeridirektoratet en vurdering av hvorvidt feilen hadde betydning for antall tildelte tillatelser, i brev til Grieg 26. januar 2021.

I det nevnte brevet foretok Fiskeridirektoratet en vurdering av det ettersendte investeringsbudsjettet i samsvar med praksis og gjorde i den forbindelse fratrekk for poster som direktoratet mener ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser. En slik konkret vurdering er i samsvar med direktoratets praksis. Blant annet fant Fiskeridirektoratet at poster som er knyttet til driftsfasen ikke er en del av investeringskostnadene. Fiskeridirektoratet la til grunn tilsvarende vurderinger blant annet i vedtaket som gjaldt Mariculture 16. november 2018<sup>2</sup>. Det samme gjelder poster som kraftforsyning, som ikke anses å være knyttet til utviklingen av

---

<sup>1</sup> Sak 17/17549

<sup>2</sup> Sak 17/3689 (Mariculture)



akvakulturteknologien. Se for eksempel her saken som gjelder Reset i vedtak 13. oktober 2019<sup>3</sup>. Tildeling av utviklingstillatelser er videre ment å gi risikoavlastning til søkerne, det vil si at ordningen skal utgjøre en buffer for den ekstra risikoen som innehaver påtar seg for å foreta investeringene i utviklingsprosjektet. Fiskeridirektoratet har forståelse for at poster i investeringsbudsjettet som er ment å dekke inn usikkerhet er nødvendige bedriftsøkonomiske vurderinger som søker selv må foreta, men postene kan etter dette ikke utgjøre grunnlag for vurderingen av tildeling av biomasse, da dette ville gi dobbelt risikoavlastning, se blant annet vedtak i saken som gjelder Eide Fjordbruk AS sitt konsept Salmon Zero<sup>4</sup>.

Videre mener Grieg at feilen har ført til at vedtaket er ugyldig.

Fiskeridirektoratet pekte i brevet på at vi i vedtaket om tildeling av tre tillatelser tok hensyn til at investeringskostnadene erfaringsmessig stiger underveis i prosjektet. Etter vår vurdering er økte investeringskostnader allerede hensyntatt ved tildelingen. Videre var ikke økonomien i prosjektet det eneste eller avgjørende momentet for det tildelte antallet tillatelser. Direktoratet tok også hensyn til risikoen i prosjektet og at Grieg som en stor aktør må regne med å bære en vesentlig del av risikoen i prosjektet selv.

Fiskeridirektoratet finner ikke grunnlag for å endre vurderingene av anførselene om saksbehandlingsfeil gjort i brev av 26. januar 2021. Når Fiskeridirektoratet nå gjør en ny vurdering av antall tillatelser, herunder økonomien i prosjektet, legges derfor investeringsbudsjettet i hovedsak til grunn med de fratrukkene Fiskeridirektoratet har oppstilt.

## 5.2 Fornytt vurdering av antall tillatelser

På bakgrunn av klagen finner Fiskeridirektoratet grunn til å gjøre en fornytt vurdering av antall tillatelser.

Laksetildelingsforskriften § 28 første ledd slår fast at maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til utvikling ikke skal overstige 780 tonn. Det er ifølge retningslinjene ikke fastsatt en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles. Ifølge § 28 sjette ledd skal det ved avgrensning «*blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet*». Uttrykket «*blant annet*» viser at også andre hensyn kan være relevante. I henhold til bestemmelsens syvende ledd kan det tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling. Retningslinjene slår fast at dette likevel ikke innebærer at det kan tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre utviklingsprosjektet. Det kan altså ikke tildeles flere tillatelser enn det som kreves for å kunne foreta tilstrekkelig uttesting.

Grieg har søkt om ti tillatelser, tilsvarende 7 800 tonn maksimalt tillatt biomasse. Prosjektet tar sikte på å utvikle én produksjonsenhet på lokaliteten Eime, der anlegget først skal testes uten fisk, deretter med en første testproduksjon på 200 000 fisk og deretter å øke til full produksjonsmengde.

---

<sup>3</sup> Sak 17/17644

<sup>4</sup> Vedtak 07.07.2020, sak 18/8836



Fiskeridirektoratet fastholder vurderingen av at leveransesystemer og tekniske innretninger på merden er tradisjonelle og systemer som ikke krever stor biomasse for å testes ut. Lagringskapasiteten av fôr og dødfisk er dimensjonert for den omsøkte biomassen, og Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at disse også vil fungere som planlagt med mindre biomasse enn omsøkt.

Som lagt til grunn i tilsagnet finner Fiskeridirektoratet at det i teorien er tilstrekkelig med én tillatelse for å teste om konseptet fungerer som omsøkt. Vi vurderer også fortsatt at det ikke er noen av systemene knyttet til merden som krever uttesting med full biomasse for å teste om konseptet fungerer som planlagt. I tilsagnet fant videre direktoratet at det likevel var behov for uttesting med biomasse av en viss størrelse for å teste trensesystemet. Selv om direktoratet opprettholder at ingen av funksjonene i konseptet tilsier at det er behov for uttesting med ti tillatelser, finner vi etter en ny vurdering av saken grunn til å legge noe mer vekt på behovet for biomasse for å teste ulike funksjoner, herunder trensesystemet. Det vil si at vi finner grunnlag for å kunne tildele noe mer enn tre tillatelser for å kunne teste konseptet og gjennomføre prosjektet.

Det videre spørsmålet blir om forhold knyttet til økonomien, størrelse på investeringene og risikoen i prosjektet trekker i retning av tildeling av mer biomasse.

Fiskeridirektoratet foretar en selvstendig vurdering av økonomien i prosjektet ved vurdering av risikoavlastningen. Vurderingen baseres på den innsendte informasjonen om planlagt produksjon, forventede kostnader, investeringer og kontantstrømanalyse. Ved vurderingen legger Fiskeridirektoratet til grunn Fish Pools forwardpriser for 2023 som et mest mulig objektivt anslag for fremtidige laksepriser. Videre legger vi til grunn at dagens markedspris på kommersielle tillatelser er minimum 171,4 millioner kroner pr. tillatelse. Dette baserer vi på avholdt auksjon av kapasitetsvekst i august 2020 der gjennomsnittsprisen var vel kr. 219 759 pr. tonn. Direktoratet legger etter dette til grunn den beste tilgjengelige informasjonen på vedtakstidspunktet. Klager kan etter dette ikke høres med anførselen om at verdien på tillatelser har steget siden behandlingen av saken startet og at Grieg dermed skal ha kommet dårlig ut av behandlingen av søknaden.

Ettersom utviklingstillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser mot et vederlag på 10 millioner kroner, hvis prosjektet tilfredsstillende de forhåndsfastsatte målkriteriene, vil verdien av en utviklingstillatelse utgjøre minimum 161,4 millioner kroner. Tilleggsinformasjonen fra oktober 2020 inneholder ikke en ny kontantstrømanalyse for prosjektet. Fiskeridirektoratet har derfor forutsatt at økte investeringskostnader ikke medfører endringer i planlagt produksjon av fisk og forventede produksjonskostnader.

De opprinnelige investeringskostnadene var oppgitt av Grieg til 267 millioner kroner. I oppdatert investeringsbudsjett fra februar 2018 hadde investeringskostnadene steget til 490 millioner kroner og i april 2018 til 523,2 millioner kroner. I det siste innsendte budsjettet fra oktober 2020 hadde investeringskostnadene steget til 735 millioner kroner.



Med tanke på tiden som har gått fra søknaden ble innsendt anser Fiskeridirektoratet ikke kostnadsøkninger i prosjektet som uventet. Økningen er særlig høy i perioden 2016-2018, noe som kan tyde på at investeringskostnadene størrelse var undervurdert i søknaden fra 2016.

Som vist over må utgiftspostene som ikke dekkes av ordningen trekkes fra investeringskostnaden ved vurdering av antall tillatelser. Blant annet omfatter dette postene for kraftforsyning og uforutsette kostnader i prosjektfasen og i driftsfasen ved lokaliteten Eime, samt ved flytting og drift offshore. Fiskeridirektoratet er ved den nye gjennomgangen av budsjettet noe mer usikker når det gjelder posten «modifikasjoner og forbedringer», men legger til grunn at det i alle tilfeller skal gjøres et skjønnsmessig fradrag for poster i budsjettet som ikke kan regnes som del av investeringskostnadene.

Etter en samlet vurdering av økonomien i prosjektet basert på innsendt informasjon om planlagt produksjon, forventede kostnader, investeringer og kontantstrøm, vurderer vi at tildeling av tre tillatelser á 780 tonn MTB vil gi en noe lav lønnsomhet i prosjektet sammenlignet med andre prosjekt. Vi finner videre grunnlag for å legge mer vekt på usikkerheten og risikoen i prosjektet. Basert på en totalvurdering med de overnevnte forutsetningene legger Fiskeridirektoratet til grunn at en tildeling av fire tillatelser á 780 tonn og én tillatelse á 390 tonn MTB bør gi tilstrekkelig lønnsomhet til at prosjektet kan gjennomføres.

Økningen med 1 170 tonn maksimalt tillatt biomasse vil også svare opp behovet for noe mer biomasse for testing av teknologien i prosjektet.

Fiskeridirektoratet har foretatt en ny vurdering av saken og kommet til at det kan tildeles ytterligere to tillatelser på til sammen 1 170 tonn maksimalt tillatt biomasse til prosjektet Blue Farm. Ettersom Fiskeridirektoratet opprettholder vesentlige deler av det påklagede vedtaket velger vi likevel å sende saken til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse.

Vi ber om at Grieg tar snarlig kontakt med departementet dersom selskapet ikke ønsker at saken skal klagebehandles videre.

## 6. Klageinnstilling

Fiskeridirektoratet har foretatt en delvis omgjøring av tildelingsvedtaket 18. januar 2021. Vi har gitt klager delvis medhold i klagen og tildelt ytterligere to tillatelser til konseptet Blue farm. Til sammen er det etter dette tildelt fire tillatelser á 780 tonn, og én tillatelse á 390 tonn maksimalt tillatt biomasse.

Saken oversendes til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse.

Med hilsen

Øyvind Lie



direktør

Karianne Thorbjørnsen  
fung. seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.*





**Mottakerliste:**

Nærings- og Fiskeridepartementet    Postboks 8090 Dep    0032    OSLO

**Kopi til:**

Grieg Seafood Rogaland AS    Postboks 234    5804    BERGEN  
Sentrum

**Vedlegg**

Klage over vedtak om delvis avslag  
på søknad om utviklingstillatelse  
20210226 Fiskeridirektoratet, klage  
i sak ref, 16 16046  
Tilsagn om utviklingstillatelse  
Merknader til tilsagn om  
utviklingstillatelse  
Grieg Seafood Rogaland - vurdering  
av oppfordring til omgjøring  
Anmodning om forlenget frist for  
mulige bruk av klagerett  
Utsettelse på klagefrist til  
01.03.2021

