

Norway Royal Salmon ASA  
Postboks 2608  
  
7414 TRONDHEIM

Adm.enhet: Tildelingsseksjonen  
Saksbehandler: Thorbjørnsen/ Landhaug  
Telefon: 903 61 725 / 979 50 941  
Vår referanse: 16/4024  
Deres ref.:  
Dato: 06.12.2017

## **Norway Royal Salmon ASA/ Aker ASA - delvis omgjøring av eget vedtak etter klage**

Vi viser til klage fra Norway Royal Salmon ASA / Aker ASA (heretter NRS/Aker eller «klager») 30. august 2017. Klagen retter seg mot Fiskeridirektoratets vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser 7. juli 2017. Vi viser også til presentasjon sendt til Fiskeridirektoratet 18. august 2017 og til møte 17. august 2017.

### **Bakgrunn/ saksforløp**

NRS/Aker søkte 29. januar 2016 om 15 utviklingstillatelser til utvikling av konseptet Arctic Offshore Farming (AOF). Konseptet går i korthet ut på nedsenkbare offshore merder bygget i stål. Anlegget er designet for en signifikant bølgehøyde (Hs) på 15 meter. I følge søker vil prosjektet derfor bidra til å tilgjengeliggjøre areal som ikke kan anvendes til akvakultur med dagens teknologi. Søker oppgir i søknaden (s. 7) at det er ønskelig å teste konseptet på en lokalitet med Hs på 7.5 meter. I henhold til lokalitetsrapport for lokaliteten Øyfjorden i Lenvik kommune i Troms har lokaliteten største kombinertbølge med returperiode på 50 år en Hs på 6.5 meter, Tp på 15.8 sekunder og strømhastighet på 0.51 sekunder.

I møte med søker 10. mars 2017 etterspurte Fiskeridirektoratet design basis for prosjektet. Denne ble innlevert 2. juni 2017 sammen med strømrappport og lokalitetsrapport for den aktuelle lokaliteten Øyfjorden i Lenvik kommune i Troms.

Søker mener også at prosjektet vil bidra til å løse miljøutfordringer ved at prosjektet kan etableres i områder som i dag er lite utsatt for lusepress, sykdom og andre biologiske utfordringer, samt at en vil få et større spredningsareal for organisk materiale som ifølge søknaden vil medføre redusert påvirkning for bunnforholdene rundt merden sammenlignet med anlegg i mer beskyttede farvann.

Fiskeridirektoratet ba om utfyllende opplysninger 30. november 2016. Blant annet ble det bedt om prosjektplan og økonomisk dokumentasjon.

Klager sendte inn informasjon 6. februar 2017.

24. februar 2017 ga Fiskeridirektoratet tilbakemelding om at det omsøkte konseptet ble ansett å falle innenfor ordningen med utviklingstillatelser.

17. mars 2017 etterspurte Fiskeridirektoratet informasjon som ikke ble sendt inn 6. februar 2017.

Henvendelsen ble besvart 2. juni 2017.

Fiskeridirektoratet fattet deretter vedtak om delvis avslag 7. juli 2017. I det delvise avslaget fant Fiskeridirektoratet at NRS/Aker kunne tildeles nok biomasse til å teste ut én produksjonsenhet på full kapasitet; 2995,3 tonn maksimalt tillatt biomasse.

Klager og Fiskeridirektoratet avholdt et møte 17. august 2017 etter forespørsel fra klager.

Vedtaket ble påklaget 18. august 2017, og klagen ble supplert 30. august 2017.

### **Klagen**

Klager sendte 18. august 2017 presentasjonen som ble holdt på møte mellom klager og Fiskeridirektoratet 17. august 2017. Deretter sendte klager utfyllende kommentarer til klagen 30. august 2017. Fiskeridirektoratet gjengir ikke innholdet i dokumentene her, men oppsummerer det som for Fiskeridirektoratet fremstår som klagers hovedmomenter. Av det innsendte går det fram at klager har tre hovedanførsler mot vedtaket om delvis avslag. Klager mener at Fiskeridirektoratet ikke har tatt hensyn til formålet med utviklingstillatelser ved det delvise avslaget, at det delvise avslaget ikke står i forhold til økonomien i prosjektet, og at klager er blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling.

Klagers primære anførsel går ut på at Fiskeridirektoratet har tolket ordlyden i laksetildelingsforskriften §§ 23b og 28b for snevert og unnlatt å ta hensyn til at opplistingen av hvilke tiltak det kan gis utviklingstillatelse til ikke er uttømmende. Særlig viser klager til at det i retningslinjene går fram på s. 3 flg. at «*Konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon med påfølgende utvikling regnes som utvikling*». Klager viser til at påfølgende utvikling er en del av konseptet det søkes om utviklingstillatelser til, og til at den påfølgende utviklingen er svært viktig for å kunne kommersialisere konseptet. Klager mener det er for begrensende at Fiskeridirektoratet kun har tildelt biomasse til «*fullskala prøveproduksjon*» med én enhet. Klager mener at deres prosjekt er å utvikle en løsning som gjør det mulig å utnytte kunnskap fra offshoreteknologi til å produsere matfisk på en kommersielt og fiskevelferdsmessig forsvarlig måte i anlegg bestående av flere nedsenkede merder i eksponerte områder.

NRS/Aker mener at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til at det bør gis det omsøkte antall tillatelser.

Videre anfører klager at uttesting av flere varianter er nødvendig for at konseptet skal fungere totalt sett. Klager mener at uttesting i parallell er helt avgjørende og nødvendig sett fra et utviklingsperspektiv og viser også her til at konseptet i sin helhet består av et anlegg med full funksjonalitet. NRS/Aker mener videre at det er svært mange komponenter/systemer i AOF og at prosjektet nettopp er å finne ut hvilke elementer og kombinasjoner som samlet vil bli et bærekraftig anlegg for produksjon i nedsenkede konstruksjoner på utsatte lokaliteter. Klager viser til flere elementer som må utprøves.

I denne sammenheng viser klager også til at merdenes samvirke er en del av nødvendig uttesting. Klager mener teknologien må egne seg for kommersialisering, og at de da må vite at konseptet fungerer som et helt anlegg, ikke kun som en enkeltstående enhet som klager mener ikke vil egne seg som kommersiell oppdrettsvirksomhet.

Klager peker på at det er utført flere analyser og at det vil bli utført ytterligere analyser. Klager mener imidlertid at flere av analysene vil være i grenseland for gyldighetsområdet for tilgjengelig analyseverktøy, at alle analyser uansett vil være beheftet med usikkerhet og at skalaeffekter på interaksjon mellom denne type konstruksjoner gjør at modellforsøk vil være beheftet med betydelig usikkerhet. Klager mener at AOF skal plasseres på svært eksponerte lokaliteter og er designet for en signifikant bølgehøyde på 15 meter og at det vil være uforsvarlig å bare basere på simuleringer og analyser når det tas i betraktning de verdier og kostnader som er involvert.

Når det gjelder forankring viser klager til at individuelt forankrede enheter er vesentlig sikrere enn rammefortøyning, men at de også er dyrere. Klager viser til vedtaket som gjelder delvis avslag på søknaden fra Atlantis Subsea Farming AS 10. mars 2016 og mener at de samme hensyn gjør seg gjeldende for søknaden fra NRS/Aker.

Klager mener videre at de ville fått tildelt flere tillatelser dersom de hadde valgt én stor merd fremfor flere mindre, selv om dette ville medført høyere miljø- og driftsmessig risiko.

NRS/Aker mener at fire enheter med 15 tillatelser er minimum av hva NRS/Aker må ha for å gjennomføre investeringen innenfor forsvarlige økonomiske rammer. Det vises til at det omsøkte antall tillatelser gir marginal avkastning på investert kapital i utviklingsperioden. Videre viser klager til at det vil ta svært lang tid før de anslåtte investeringene vil være inntjent dersom tillatelsene konverteres til alminnelige kommersielle tillatelser, og at søker vil inneha full biologisk og annen risiko.

Videre viser klager til at utvikling av reelt eksponerte anlegg er vesentlig dyrere og innebærer vesentlig høyere risiko enn utvikling av anlegg designet for roligere farvann.

Klager peker også på at det vil være en ikke ubetydelig risiko for at prosjektet ikke lar seg gjennomføre enten teknisk eller kommersielt fordi annen teknologiutvikling, markedsutvikling mv. ikke gjør det regningssvarende å fullføre.

Når det gjelder økonomien i prosjektet er NRS/Aker ikke enig i at de i søknaden har valgt å legge seg på en meget forsiktig vurdering av salgsprisen, som Fiskeridirektoratet la til grunn i vedtaket om delvis avslag. Videre mener klager at det må tas hensyn til den lavere utnyttelsesgraden av tillatelsesbiomasse i utviklingstillatelsene. Klager peker også på betydningen av lavere produksjonskapasitet per maksimalt tillatt biomasse i Troms og Finnmark.

### **Regelverk for Fiskeridirektoratets vurdering**

Av forvaltningsloven § 33 andre ledd fremgår det at *«(u)nderinstansen (Fiskeridirektoratet) skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.»*

Av fjerde ledd fremgår det at dersom Fiskeridirektoratet ikke opphever eller endrer det påklagede vedtaket, *«...skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»*

Formålet med akvakulturloven er å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og bidra til verdiskaping på kysten, jf. akvakulturloven § 1.

Av laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd følger at *«(a)kvakultur til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.»*

Videre følger det av § 23 første ledd at *«Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering.»*

Særskilte tildelingsvilkår for tillatelse til utvikling følger blant annet av § 23b første ledd som 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.»*

Laksetildelingsforskriften § 28 b regulerer maksimalt tillatt biomasse til særlige formål og slår fast at *«(m)aksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov. Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse skal ikke overstige 780 tonn (...). Sjette ledd slår videre fast at «Ved avgrensning av tillatelse til utvikling, skal det blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet.»* Endelig går

det fram av siste ledd at «Ved avgrensning av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål skal det ikke tas hensyn til innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk. Denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelse til utvikling.»

## **Fiskeridirektoratets vurdering av klagen**

### Innledning

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse, selv om prosjektet skulle innebære betydelige investeringer og betydelig innovasjon.

Det går fram av det delvise avslaget 7. juli 2017, at Fiskeridirektoratet ikke har fattet vedtak om tilsagn for noen del av søknaden, men av hensyn til den videre saksbehandlingen tatt stilling til behovet for det omsøkte antallet tillatelser. Klagen gjelder kun denne delen av saken og Fiskeridirektoratet behandler dermed klagen i tråd med NRS/Akers ønske, før vi evt. går videre i behandlingen av søknaden.

### Anførsel om at Fiskeridirektoratet har tolket tildelingsbestemmelsene for snevert

Klager mener blant annet at Fiskeridirektoratet kun har tildelt biomasse til «fullskala prøveproduksjon» og ikke har tatt hensyn til at klager har behov for uttesting av ulike løsninger for å finne frem til de optimale løsningene og viser til retningslinjene som sier på s. 3 flg. at «...utstysinstallasjon og fullskala prøveproduksjon med påfølgende utvikling regnes som utvikling». Slik Fiskeridirektoratet forstår klagen mener klager at ettersom NRS/Aker skal drive med «påfølgende utvikling», burde det også vært tildelt mer biomasse til prosjektet.

Fiskeridirektoratet skrev i det delvise avslaget på s. 5 siste avsnitt at det «I følge laksetildelingsforskriften § 23b første ledd kan det tildeles utviklingstillatelser til «konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstysinstallasjon og fullskala prøveproduksjon». Fiskeridirektoratet vurderer at det som utgangspunkt vil være tilstrekkelig med én produksjonsenhet for å gjennomføre en «fullskala prøveproduksjon».

Fiskeridirektoratet ser at formuleringen i det delvise avslaget til NRS/Aker kan forstås som at utgangspunktet for vurderingen av biomassebehovet tilsvarer en vurdering av hva som må anses som «fullskala prøveproduksjon» og beklager dersom dette har ført til uklarhet for klager. Den uheldige formuleringen har ikke hatt betydning for innholdet i vedtaket og Fiskeridirektoratet finner ikke at det foreligger saksbehandlingsfeil.

Retningslinjen som klager viser til er gitt til laksetildelingsforskriftens § 23b. Bestemmelsen gir særskilte tildelingsvilkår for utviklingstillatelser. Det vil si at bestemmelsen oppstiller terskelen for hva som regnes som utvikling, og denne terskelen er nærmere konkretisert i retningslinjene. Retningslinjene nevner noen ikke-uttømmende eksempler på hva som kan

anses som utviklingsarbeid. Bestemmelsen regulerer derimot ikke hvor mye biomasse som kan tildeles til et utviklingsprosjekt. Hvorvidt et prosjekt faller innenfor ett eller flere av eksemplene i retningslinjene er dermed ikke retningsgivende for hvor mye biomasse som evt. kan tildeles. Dette reguleres av laksetildelingsforskriften § 28b første, sjette og syvende ledd. Utgangspunktet for vurderingen etter denne bestemmelsen er en konkret behovsvurdering. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gir ikke regelverket grunnlag for å foreta noen vurdering av i hvilken grad en søknad oppfyller formålet med tildeling av utviklingstillatelser opp mot vurderingen av hvor mye biomasse som kan tildeles det enkelte prosjekt. Fiskeridirektoratet har derimot ved vurderingen av biomassebehovet i flere vedtak om delvis avslag sett hen til hvilket stadie i utviklingsprosessen søknadene har befunnet seg, blant annet om det er søkt om utviklingstillatelse til «fullskala prøveproduksjon».

Klager anfører videre at det følger av retningslinjene at det anses som utvikling å gjennomføre tilstrekkelig uttesting/ utvikling slik at nye anleggsløsninger kan tas over i kommersiell bruk.

Retningslinjen klager viser til her gjelder formålet med utviklingstillatelser som sier at *«(f)ormålet med utviklingstillatelser er også å bygge bro mellom de ulike fasene i et prosjekt. Utviklingstillatelser kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen og frem mot en kommersialisering av den teknologiske løsningen».*

Fiskeridirektoratet peker på at formålet med utviklingstillatelser kun er å gi et bidrag i form av noe risikoavlastning for å bidra til utvikling av teknologi, jf laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd. Klager synes å tolke retningslinjen i retning av at uttesting gjennom utviklingstillatelser skal føre fram til et produkt som er klart for alminnelig kommersiell bruk. Etter vår vurdering er en slik tolkning av retningslinjene ikke i samsvar med ordlyden i forskriftsbestemmelsen. Tolkningen er også etter vårt syn en noe anstrengt ordlydstolkning av retningslinjen som sier «over i utviklingsfasen og frem mot en kommersialisering». Vi presiserer imidlertid at regelverket ikke er til hinder for at en uttesting av et konsept gjennom utviklingstillatelser kan føre fram til et produkt som er klart for alminnelig kommersiell bruk eller omsetning. Men det er på den andre siden ikke en forutsetning ved tildeling av tillatelser til dette formålet at det skal tildeles utviklingstillatelser nok til at konseptet er klart for kommersialisering ved enden av utviklingsperioden.

#### Anførsel om at klager blir «straffet» for forsvarlige løsninger

I presentasjonen som ble holdt 17. august 2017, går det fram at klager mener at de har blitt «straffet» for valg av forsvarlige løsninger, og viser til at dersom konseptet innebar en større enhet, så ville klager fått flere tillatelser, selv om konseptet da hadde hatt en større miljømessig og driftsmessig risiko.

Som Fiskeridirektoratet har vist over er det behovet for biomasse det enkelte konsept reiser, som er utgangspunktet for vurderingen av hvor stor biomasse som kan tildeles til tillatelser til særlige formål. Det er søkerne selv som foretar valg av prosjekt og har ansvaret for

utviklingen av konseptet. Som det går fram av retningslinjene til § 28b sjette og syvende ledd, s. 7 skal ordningen med utviklingstillatelser kun redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker. Søkerne må dermed i prosjektet og ved utarbeidelsen av søknaden vurdere hvilken driftsmessig risiko de selv er villige til å ta.

Når det gjelder miljømessig risiko viser Fiskeridirektoratet til at alle innehavere av alle typer akvakulturtillatelser er underlagt det samme regelverket og vi viser i denne forbindelsen særlig til formålet med akvakulturloven i § 1, som slår fast at *(l)oven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling (...), samt lovens miljønorm i § 10 som i første ledd slår fast at (a)kvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte.* I de tilfellene hvor Fiskeridirektoratet tildeler tillatelser til utvikling er altså innehaverne forpliktet av regelverket som skal sikre miljømessig etablering, drift og avvikling av akvakultur. Det vil si at selv om andre søkere har fått tildelt tillatelser til utvikling av større enheter, skal ikke dette innebære større miljømessig eller driftsmessig risiko enn regelverket tillater.

#### Anførsler knyttet til biomassebehovet

Ordlyden i laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd er ikke uttømmende når det gjelder hvilke hensyn som kan vektlegges ved vurderingen, men leddet presiserer at det skal legges vekt på hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet, og siste ledd sier videre at det kan legges vekt på innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk.

Det er naturlig å tolke ordlyden i bestemmelsen opp mot formålet med utviklingstillatelser, som er å utvikle teknologi som kommer næringen til gode. Dette er også videreført i retningslinjene som tar utgangspunkt i behovet den enkelte søknad reiser for å kunne utvikle den aktuelle teknologien. Fiskeridirektoratet foretok en grundig vurdering av biomassebehovet i det delvise avslaget 7. juli 2017, på s. 4 flg. I tråd med tidligere praksis slo vi fast at det som utgangspunkt må anses som tilstrekkelig med biomasse nok til å fylle én enhet for å kunne gjennomføre en «fullskala prøveproduksjon». Med fullskala prøveproduksjon mener Fiskeridirektoratet i denne sammenheng at det er tilstrekkelig biomasse til å kunne foreta en teknologisk uttesting i tråd med formålet med ordningen.

#### Behov for uttesting av flere varianter/ produksjonsenheter

Klager anfører at uttesting av flere varianter er nødvendig for at konseptet skal fungere totalt sett. Her viser klager til at det er behov for uttesting i parallell samt at konseptet i sin helhet består av et anlegg med full funksjonalitet og at ulike kombinasjoner av enkeltelemer må uttestes.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at for å kunne foreta en reell vurdering av biomassebehovet i tråd med laksetildelingsforskriften § 28b, det er Fiskeridirektoratets oppgave å foreta en konkret vurdering av hva som er kjernen i konseptet i den enkelte søknad, basert på dokumentasjonen i den enkelte sak. Det vil si at det ikke kan være opp til

søkerne å definere hva konseptet består i. Vi viser til tilsvarende vurderinger foretatt i klageinnstilling vedrørende behandling av søknad fra Atlantis Subsea Farming AS 16. 06.17.<sup>1</sup> Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at det er konseptets utforming og virkemåte som anses å være kjernen i prosjektets innovasjonspotensiale, og ikke de mindre enkeltelementene som klager ønsker å teste ut. Søkerne må foreta de valg som anses mest hensiktsmessig i prosjektet, og Fiskeridirektoratet vil ikke på det nåværende tidspunktet legge føringer på hvorvidt dette innebærer at prosjektet begrenses til konkrete løsninger, eller hvorvidt forskjellige løsninger vil prøves ut i prosjektperioden. Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av dette punktet i det delvise avslaget.

#### Samvirke mellom merder, fortøyninger og usaklig forskjellsbehandling

Klager anfører videre at merdenes samvirke er en del av nødvendig uttesting. Herunder viser klager til at analyser som er og vil bli foretatt vil være i grenseland for gyldighetsområdet for tilgjengelig analyseverktøy. Klager mener også at individuelt forankrede merder er vesentlig sikrere enn rammefortøyning, og viser til at Fiskeridirektoratet i vedtak som gjelder Atlantis Subsea Farming AS har lagt vekt på behovet for å teste samvirke mellom flere enheter med fortøyningene og effekten av enhetene på hverandre.

Fiskeridirektoratet foretok en vurdering av hensynet til samvirke mellom flere merder på en lokalitet i det delvise avslaget på s. 6 og 7 og fant ikke grunnlag for tildeling av mer biomasse for uttesting med tanke på effekter av samvirke mellom merdene eller fortøyningsløsning. Fiskeridirektoratet har forståelse for klagers valg av individuelle fortøyninger framfor rammefortøyninger til konseptet AOF, og anerkjenner at klagers valg av løsning er mer kostbar enn et fortøyningsystem bestående av rammefortøyninger. Kostnaden ved fortøyningsløsningen blir imidlertid hensyntatt ved vurderingen av økonomien i prosjektet. Når det gjelder vedtaket om delvis avslag til Atlantis Subsea Farming AS la Fiskeridirektoratet til grunn at det i søknaden var godtgjort et behov for uttesting av fire enheter i en felles fortøyning for å undersøke effekter fra samspillet mellom fortøyningsløsningen og de nedsenkbare merdene. Dette nettopp fordi enhetenes fortøyningsystem i følge søknaden var en del av teknologiutviklingen i konseptet. Utvikling av fortøyningsteknologi er derimot ikke en del av NRS/Aker sitt konsept. Fiskeridirektoratet finner ikke at det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Når det gjelder samvirke mellom flere produksjonseenheter vil det i dette konseptet eksempelvis være merdenes forskyvninger og slakke/ stramme kryssende fortøyningslinjer som kan påvirke hverandre. Dette er etter Fiskeridirektoratets kjennskap problemstillinger som kan vurderes ved hjelp av kjente analyseverktøy. Det samme gjelder for brønnbåter og servicebåter som skal bevege seg i nærheten av merden. Fiskeridirektoratet er innforstått med at det ved design av nye typer akvakulturanlegg/ eller konstruksjoner for øvrig kan foreligge skalaeffekter som det er knyttet en grad av usikkerhet til når man skal gå fra

---

<sup>1</sup> 16/1455



modell til fullskala. Fiskeridirektoratet har derfor forståelse for at klager ønsker å teste ut en produksjonsenhet i skala 1:1; både når det gjelder prosjekteringen av anlegget og hvordan fisken vil evne å tilpasse seg eksempelvis system for undervannslufting. Direktoratet kan likevel ikke fra et teknisk perspektiv se hvorfor samvirke mellom individuelt forankrede produksjonsenheter skal tale for å bygge og teste flere produksjonsenheter i fullskala med en gang, da hensikten med modellforsøk er å ta ned både den økonomiske og den tekniske risikoen i prosjektet ved å kalibrere de numeriske analysene mot resultatene fra modellforsøkene, samt eventuelt avdekke fenomener som ikke har fremkommet i analysene. Fiskeridirektoratet opprettholder derfor vurderingen i det delvise avslaget at anførselen vedrørende samvirke mellom enhetene ikke kan føre fram.

#### Hensyn til økonomien

Klager er ikke enig i Fiskeridirektoratets vurdering i det delvise avslaget at det i søknaden er lagt til grunn en meget forsiktig vurdering av salgsprisen. Klager anfører videre at det må tas hensyn til den lavere utnyttelsesgraden av biomassen i utviklingstillatelser. Klager mener videre at det må legges vekt på betydningen av lavere produksjonskapasitet per maksimalt tillatt biomasse i Troms og Finnmark.

Innledningsvis peker Fiskeridirektoratet på at vurderingen av den oppgitte salgsprisen i det delvise avslaget kun er et moment i en større vurdering. Videre er det verken for søker eller Fiskeridirektoratet mulig å gjøre noe mer enn antakelse vedrørende fremtidige laksepriser. Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at endring av de faktiske inntektene eller kostnadene i prosjektet kan få store konsekvenser for den totale kontantstrømmen i prosjektet.

Klager mener å kunne vise at tillatelser gitt i Troms og Finnmark er mindre verdt enn tillatelser i resten av landet. Fiskeridirektoratet forstår anførselen slik at klager da mener at tillatelser gitt i de to nordligste fylkene dermed gir mindre risikoavlastning enn i resten av landet. Klager mener også at tillatelser i disse fylkene gir mindre produksjon pr. tonn tillatelsesbiomasse og viser til at tillatelsene som har vært tildelt Troms og Finnmark har vært 945 tonn ved flere anledninger.

Fiskeridirektoratet opprettholder som utgangspunkt vurderingen foretatt i det delvise avslaget, om at det er søker som har foretatt et valg av hvor prosjektet er planlagt lokalisert og at det er søkerne selv som har best forutsetninger for å velge hvor prosjektene best bør gjennomføres. Fiskeridirektoratet viser videre til at utgangspunktet for vurderingen av hvor mye biomasse som kan tildeles utviklingsprosjektene er behovet for biomasse i prosjektet, og altså ikke hvor i landet prosjektet er planlagt lokalisert. Som eksempel på at tillatelser i Troms og Finnmark er mindre verdt enn tillatelser andre steder i landet, viser klager til budene i tildelingsrunden 2013. Etter Fiskeridirektoratets vurdering kan ikke ti bud inngitt på tillatelser i 2013 tjene som annet enn eksempler på hva tillatelser kan være verdt, og peker på at budene ble inngitt på tillatelser med særlige vilkår. Budene ble også inngitt i en lukket budrunde og ikke i et åpent marked. Når det gjelder antall tonn produsert mengde per

maksimalt tillatt tonn biomasse kan Fiskeridirektoratet være delvis enig i klagers betraktninger. Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse viser at solgt mengde per tillatelse, spesielt i Finnmark, er lavere enn de øvrige fylkene. Men på den andre siden viser den samme undersøkelsen at helsekostnader (bla. innkjøp av rensefisk, lusebehandling, veterinær) er betydelig lavere for selskapene i Finnmark enn i de øvrige fylkene. Det skal likevel nevnes at utvalget av selskaper i de to nordligste fylkene er begrenset og at det dermed ikke kan legges for mye vekt på dette ved vurderingen.

#### Vurdering av risikoen i prosjektet

Klager anfører at 15 tillatelser er minimum av hva NRS/Aker må ha for å gjennomføre investeringen innenfor forsvarlige økonomiske rammer. Det vises til at det omsøkte antall tillatelser gir marginal avkastning på investert kapital i utviklingsperioden. Videre viser klager til at det vil ta svært lang tid før de anslåtte investeringene vil være inntjent dersom tillatelsene konverteres til alminnelige kommersielle tillatelser, og at søker vil inneha full biologisk og annen risiko.

Videre anfører klager at utvikling av reelt eksponerte anlegg er vesentlig dyrere og innebærer vesentlig høyere risiko enn utvikling av anlegg designet for roligere farvann. Klager peker også på en ikke ubetydelig risiko for at prosjektet ikke lar seg gjennomføre enten teknisk eller kommersielt fordi annen teknologiutvikling, markedsutvikling mv. ikke gjør det regningsvarende å fullføre.

Klager nevner flere steder i klagen at klager gjennom prosjektet ønsker å utvikle et anlegg på «*kommersielle betingelser*». Som påpekt i det delvise avslaget på s. 9 tredje avsnitt har utviklingstillatelsene et annet formål enn de kommersielle tillatelsene, og det er ikke en forutsetning at tillatelsene skal bli like økonomisk innbringende som alminnelige tillatelser. Utviklingstillatelsene er kun ment som en risikoavlastning til innehaver. Etter dette blir spørsmålet hvor stor risikoavlastning klager har behov for, for at prosjektet skal kunne la seg gjennomføre, jf. laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd.

Klager synes å mene at det er mulig å regne seg fram til hvilken risikoavlastning som har blitt gitt i tilsagn om utviklingstillatelser til andre søkere, og NRS/ Akers behov for risikoavlastning. Fiskeridirektoratet viser da til tabellen under punkt 4.2 i klagen. Fiskeridirektoratet er ikke enig i framstillingen ettersom behovsvurderingen etter laksetildelingsforskriften § 28b første og sjette ledd er en helhetsvurdering hvor flere momenter inngår. Ulike hensyn har gjort seg gjeldende med ulik styrke i de forskjellige sakene og en slik konkret helhetsvurdering lar seg ikke uten videre tallfeste på denne måten.

NRS/Aker ønsker å utvikle et konsept som skal tåle en signifikant bølgehøyde (Hs) på 15 meter. Anlegget skal testes på en lokalitet med Hs på 6.7 meter og konseptet skal ligge mer eksponert enn hittil tildelte utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet har ved en ny gjennomgang av saken funnet grunnlag for å legge mer vekt på dette hensynet enn det ble gjort ved det delvise avslaget. Søker har mye erfaring med offshore oljevirkosomhet, men på

den andre siden finnes det lite kunnskap om drift av akvakultur på så eksponerte lokaliteter som klager ønsker å etablere seg på. Det vil si at risikoen i prosjektet sannsynligvis er høyere enn ved prosjekter som skal gjennomføres i farvann nærere land og som det finnes mye kunnskap om i næringen i dag. Denne risikoen kommer i tillegg til risikoen ved utvikling av konseptet i seg selv – som er en risiko klager deler med de øvrige søkerne som har fått innvilget utviklingstillatelser eller som har fått delvis avslag på søknadene.

Fiskeridirektoratet legger videre vekt på at denne risikoen også gjelder biologien i prosjektet som igjen kan ha stor betydning for prosjektets økonomi. Fiskeridirektoratet har på denne bakgrunn funnet at klager har behov for større risikoavlastning for å kunne gjennomføre prosjektet. På den andre siden er søkerne store aktører og bør være i stand til å bære betydelig risiko selv. Fiskeridirektoratet finner derfor ikke grunnlag for å komme klager i møte med tildeling av 15 tillatelser til utvikling av fire enheter. Etter Fiskeridirektoratets vurdering bør biomasse til å foreta uttesting av to enheter være tilstrekkelig risikoavlastning til at prosjektet kan gjennomføres. Vi opprettholder derfor det delvise avslaget vedrørende biomasse til å fylle to enheter. Tildelingen av tillatelser nok til å foreta uttesting av to AOF-merder i prosjektet gir klager mulighet til å teste flere komponenter, blant annet ulike løsninger for undervannslufting og valg av notmateriale, samt at klager kan studere eventuelle samvirkeeffekter som kan oppstå mellom to enheter. Fiskeridirektoratet understreker likevel at det er hensynet til risikoen for utvikling av konseptet på eksponerte lokaliteter som har vært avgjørende for vurderingen.

Fiskeridirektoratet la til grunn i det delvise avslaget at hver enhet i prosjektet er ment å romme 2995 tonn maksimalt tillatt biomasse. Klager har ikke kommet med anførsler mot denne tolkningen av søknaden. Biomasse tilstrekkelig til å fylle to enheter tilsvarer etter dette syv tillatelser på 780 tonn og én tillatelse på 530 tonn maksimalt tillatt biomasse.

### **Vedtak**

**Fiskeridirektoratet omgjør delvis eget vedtak om delvis avslag 7. juli 2017, og avslår søknaden fra NRS/Aker hva gjelder biomasse som overstiger kapasiteten for to enheter, jf. laksetildelingsforskriften § 28.**

**Fiskeridirektoratet vi i tråd med det som fremgår over gå videre med behandling av søknaden, oppad begrenset til tillatelser tilsvarende 5990 tonn maksimalt tillatt biomasse.**

### **Klagerett**

Vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Fiskeridirektoratet har besluttet at klagefristen på dette vedtaket begynner å løpe samtidig som klagefristen på endelig vedtak på søknad om tildeling av utviklingstillatelser, jf. forvaltningsloven § 29 siste ledd. Klagefristen vil altså ikke begynne å løpe før Fiskeridirektoratet har tatt stilling til samtlige omsøkte tillatelser.

Med hilsen

Øyvind Lie  
direktør

Anne B. Osland  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift*

**Mottakerliste:**

Aker ASA	Postboks 243	1326	LYSAKER
Norway Royal Salmon ASA	Postboks 2608	7414	TRONDHEIM

**Kopi til:**

Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
----------------------------------	-------------------	------	------