

Grieg Seafood Rogaland AS

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3643-2

16. april 2020

## **Grieg Seafood Rogaland AS - Svar på klage vedr. avslag på søknad om ti utviklingstillatelser til prosjektet "Blue Farm"**

### **1 Bakgrunn**

#### **1.1 Innledning**

Vi viser til klage fra Grieg Seafood Rogaland AS datert 8. november 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om ti utviklingstillatelser 5. oktober 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 11. juni 2019.

Grieg Seafood Rogaland AS (heretter Grieg eller klager) søkte 11. november 2016 om ti utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Blue Farm". I brev 21. desember 2017 fikk Grieg brev om at Fiskeridirektoratet vurderte at konseptet falt innenfor ordningen med utviklingstillatelser, og at de ville gå videre med behandling av søknaden med sikte på tildeling av én eller flere tillatelser.

Fiskeridirektoratet avslo deretter søknaden 5. oktober 2018 fordi konseptet ikke var tilstrekkelig dokumentert. I tillegg ble søknaden avslått fordi kravet til miljømessig forsvarlighet i akvakulturloven §§ 6 og 10 ikke var oppfylt. Grieg påklaget vedtaket 8. november 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 11. juni 2019.

Grieg Seafood Rogaland 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.

Postadresse  
Postboks 8090 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse  
Kongens gate 8  
www.nfd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
912 660 680

Avdeling  
Næringspolitisk  
avdeling

Saksbehandler  
Samantha Tahir-  
Hafting  
22 24 67 51

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet til at Fiskeridirektoratets avslag 5. oktober 2018 må 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, 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.

Akvakulturloven § 6 oppstiller generelle vilkår for tildeling av akvakulturtillatelser. Bestemmelsens første ledd bokstav a angir at "*Departementet kan etter søknad gi tillatelse til akvakultur dersom: a) det er miljømessig forsvarlig*". Akvakulturloven § 10 første ledd lyder som følger "*Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte*".

### **1.3 Søknaden og behandlingen av denne**

Konseptet "Blue Farm" er en flytende betongmerd med strekkforankring til havbunnen. Betongmerden er åttekantet, og skal holdes flytende av en nærmere seks meter høy dobbel ringstruktur. Videre består konstruksjonen blant annet av en vind- og bølgebryter i tillegg til en flyter. Videre er det tre eller fire integrerte funksjonshus som skal lagre fôr, dødfisk, fasiliteter for operatører og verksted/maskinrom. Over vannspeilet skal det bygges en gangbane.

Betongmerden skal festes til havbunnen med strekkstag innfestet i sugeankre. Sugeankre er bølgeformede strukturer som settes på havbunnen med åpningen ned, og som suges ned i bunnen ved at vannet pumpes ut.

Det er søkt om tillatelse for 1 500 000 fisk fordelt på 10 tillatelser. Anlegget skal først testes ut uten fisk, og deretter skal produksjonen trinnvis økes.

I opprinnelig søknad var investeringskostnad for prosjektet oppgitt å være 267 millioner, og operasjonelle driftskostnader for 8 år – 4 sykluser - er oppgitt å være 507 millioner.

I brev fra Fiskeridirektoratet 21. desember 2017, ble konseptet ansett for å falle innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Det ble imidlertid presisert at dokumentasjonen som forelå ikke var tilstrekkelig, og Grieg ble derfor bedt om å sende inn ytterligere teknisk dokumentasjon. Grieg supplerte sin søknad ved å sende inn mer dokumentasjon.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden 5. oktober 2018 fordi søker ikke på en god nok måte hadde dokumentert at konseptet lar seg realisere i henhold til søknaden. Konseptet oppfylte etter direktoratets syn ikke kriteriene for betydelig innovasjon. I tillegg drøftet Fiskeridirektoratet om konseptet kunne anses å være miljømessig forsvarlig. Selv om Fiskeridirektoratet anså anlegget å være mer rømmingssikkert enn dagens anlegg, vil en eventuell hendelse kunne ha svært alvorlige konsekvenser, fordi biomassen i anlegget vil være så mye større enn i en alminnelig merd. Fiskeridirektoratet kom derfor frem til at søknaden måtte avslås også fordi risikoen for uakseptabel skade på sentrale miljømål er for stor. Konseptet kunne derfor ikke anses å være miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven §§ 6 og 10.

Øvrige tildelingsvilkår ble ikke vurdert.

Klager påklagde vedtaket 8. november 2018. I klagen anføres det at Fiskeridirektoratet har oppstilt et uhjemlet krav til sannsynliggjøring, jf. at Fiskeridirektoratet ikke fant at søker hadde sannsynliggjort at konseptet kunne gjennomføres som planlagt. Klager anfører videre at kravet til dokumentasjon og sannsynliggjort gjennomføring uansett er oppfylt ved søknaden og etterfølgende dokumentasjon. Hva gjelder avslagsgrunnen knyttet til miljømessig forsvarlighet, anfører klager at Fiskeridirektoratet har lagt til grunn en alt for streng forsvarlighetsterskel. Videre viser klager til at tilsvarende vurderinger ikke er gjort for andre konsept som har fått tildelt utviklingstillatelser med tilsvarende eller høyere volum. Klager har konkret vist til Nordlaks' "Havfarm", og Ocean Farming AS "Havmerd".

I forbindelse med klagen ble det fremlagt ytterligere opplysninger som skal gjøre konseptet mer rømmingssikkert: dobbel not og 4-delt seksjonering av merden.

I klageinnstillingen til departementet opprettholder Fiskeridirektoratet avslaget og de opprinnelige avslagsgrunner. I tillegg mente Fiskeridirektoratet at den nye dokumentasjonen knyttet til dobbel not og 4-delt seksjonering i merden, ville innebære en vesentlig endring av konseptet. De vurderte derfor at den nye dokumentasjonen innebar en ny søknad.

## **2. Departementets vurdering**

### **2.1 Dokumentasjonskravet**

Grieg synes å tolke regelverket dit hen at dokumentasjonskravene er ulike forut en tildeling og i selve utviklingsfasen. Det er forsåvidt riktig, men forskjellen ligger i typen dokumentasjon som forventes. Forut for en tildeling bør søker ha klar dokumentasjon som bekrefter gjennomførbarhet i tilstrekkelig og tillitsvekkende grad, men i den påfølgende utviklingsfasen skal dokumentasjonen i større grad handle om prosjektets fremgang og resultater.

Griegs konsept innebærer det som kan ansees for å være ny teknologi i akvakultursammenheng, spesielt hva angår strekkforankring og flytekrage, som skiller seg vesentlig fra det som er praksis i tradisjonell anleggsteknologi på grunn av materialvalg, dimensjoner og kapasitet. Denne kombinasjonen vil skjerpe kravet til dokumentasjon på søknadstidspunktet. Grieg må være i stand til å kunne dokumentere at den strukturelle risikoen er på et akseptabelt nivå.

Når det kommer til kvaliteten på den medfølgende dokumentasjonen er departementet av den oppfatning at søker i utgangspunktet leverte en god dokumentasjonspakke som til en viss grad underbygget konseptet. Departementet antar dette er grunnen til at direktoratet ga Grieg tilbakemelding på at konseptet ble vurdert å falle inn under ordningen, og tok sikte på tildeling, gitt gode svar på direktoratets oppfølgingsspørsmål. Svarene på disse spørsmålene ble av direktoratet ikke vurdert til å ha den kvaliteten man kunne forvente, og det er også departementet sin vurdering at kvaliteten på eksempelvis dokumentet som beskriver prosjekteringsforutsetningene ikke samsvarer med kvaliteten på den opprinnelige dokumentasjonspakken.

Det er også relevant å stille spørsmål ved rekkefølgen på dokumentsporet. Prosjekteringsforutsetningene burde ha tatt utgangspunkt i det anleggsspesifikke regulatoriske rammeverket Grieg fikk utarbeidet for konseptet, og gjennomførbarhetsstudiene burde ha vært gjennomført etter at rammeverket var etablert. Dokumentet med prosjekteringsforutsetninger fremstår til en viss grad som utarbeidet på bestilling, og det er utfordrende å se hvordan kartleggingen av relevant regelverk henger sammen med forutsetningene i det ettersendte dokumentet, og at gjennomførbarhetsstudiene baserer seg på dette. Alt i alt kan dette vitne om et noe umodent prosjekt.

Departementet har likevel kommet til at kvaliteten på dokumentasjonen på nåværende tidspunkt, samsvarer med det som kan forventes av denne type prosjekt. Rækkefølgen på hvordan dokumentasjonen er utarbeidet er da tillagt mindre vekt. Det avgjørende er at dokumentasjonen på nåværende tidspunkt er tilfredsstillende.

## **2.2 Miljømessig forsvarlighet**

Direktoratet har foretatt en overordnet vurdering av konseptet opp mot kravet om miljømessig forsvarlighet jf. akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a og § 10 første ledd. Direktoratet konkluderte med at risikoen for uakseptabel skade på miljøet var for stor. Grieg hevder at det ikke er anledning for å avslå søknaden med denne bakgrunn, og viser til ordninger som anleggssertifisering og NYTEK-forskriften. Grieg har i tillegg til denne anførselen gjort enkelte endringer i konseptet for å forsøke å imøtekomme direktoratets bekymring.

Departementet er enig i at direktoratet kan foreta en vurdering av miljømessig forsvarlighet som et ledd i saksbehandlingen, og vi er videre enig i at Grieg sine opprinnelige svar på spørsmål om rømmingssikkerhet var for deskriptive uten tilhørende faglig dokumentasjon på det nivået som må forventes. Gjennom ytterligere innlevering av dokumentasjon har imidlertid Grieg dokumentert en løsning som omhandler en dobbel notløsning og et system for seksjonering av noten. Det fremgår også av informasjonen at det er gjennomført analyser og vurderinger av hvilke konsekvenser disse valgene vil få for det videre designarbeidet. Fiskeridirektoratet kom frem til at de nye opplysningene var av en slik karakter at de innebærer en vesentlig endring av konseptet, slik at det også må gjøres en ny vurdering av om konseptet som helhet kan innebære betydelig innovasjon. Ettersom opplysningene kom inn etter søknadsfristen, så Fiskeridirektoratet bort fra de nye opplysningene i sin vurdering av søknaden.

## **2.3 Vurdering av nye opplysninger**

For å redusere risiko for rømming har Grieg valgt å implementere en dobbel not og en firedeling av notvolumet som festes i to kryssbjelker. Kryssbjelkene er opplagret i flytekragen. Departementet deler ikke direktoratets vurdering av vesentlighetsgraden ved disse nye opplysningene. En dobbel not vil medføre økt dragpåslag som har betydning for lastene inn mot flytekragen samt kreftene i forankringsstagene. Den doble noten kan også medføre

driftsmessige utfordringer og problematikk med tanke på konflikt med andre konstruksjonsdeler. De innvendige notpanelene vil også medføre en forskjell på reduksjonsfaktoren på strøm. Kryssbjelkene vil kreve en form for beslag i flytekragen, men slik departementet leser dokumentasjonen vil ikke dette være problematisk innenfor det omsøkte konseptet. Grieg har etter vårt syn begrunnet og dokumentert den valgte løsningen i tilstrekkelig grad.

Slik departementet leser disse nye opplysningene vil det i sum kunne ut i et dimensjonerings spørsmål som kan løses med de opprinnelige strukturløsningene som utgjør konseptet. Departementet antar da at en ny lastfordeling kan håndteres med hovedkomponentene som utgjør konseptet. Grunnprinsippet bak konseptets oppbygning, som legger til rette for drift på eksponerte lokaliteter vil mest sannsynlig ikke endres som en følge av disse nye løsningene.

Departementet har derfor kommet frem til at det ikke foreligger en "ny søknad". I og med at direktoratet ikke har vurdert konseptet på bakgrunn av den nye informasjonen, sendes saken tilbake til Fiskeridirektoratet for ny vurdering.

#### **2.4 Oppsummering**

Departementet har kommet frem til at Grieg Seafood Rogaland AS har levert tilstrekkelig dokumentasjon og at den nye informasjonen ikke medfører at det er innlevert en ny søknad. Saken sendes derfor tilbake til Fiskeridirektoratet, som skal vurdere om konseptet oppfyller kriteriet om "betydelig innovasjon", og øvrige tildelingskriterier.

### **3. Vedtak**

Fiskeridirektoratets vedtak 5. oktober 2018 oppheves. Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling.

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