

Lerøy Seafood Group ASA  
v/ Stig Nilsen, konserndirektør Havbruk

-

Deres ref

Vår ref

Dato

18/6792-12

24. november 2020

## Lerøy Seafood Group ASA - Svar på klage vedr. målkriterier for prosjektet Pipefarm

### 1. Bakgrunn

#### 1.1. Innledning

Vi viser til klage fra Lerøy Seafood Group ASA datert 16. mars 2020 på Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn om to utviklingstillatelser 25. februar 2020. Saken ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 12. oktober 2020.

Lerøy Seafood Group ASA (heretter Lerøy eller klager) fikk 25. februar 2020 innvilget to utviklingstillatelser til sitt konsept "Pipefarm" begrenset til 1350 MTB. Konseptet går ut på å utvikle tre typer "pipefarm" til produksjon på tre ulike lokaliteter; skjermet fjordlokalitet, åpent kystfarvann og arktiske strøk. Lerøy ba Fiskeridirektoratet om at målkriteriene ble fastsatt separat til hver Pipefarm, slik at konvertering av tillatelsene kan skje uavhengig av fremdriften for det enkelte anlegg. I det følgende omtales dette som trinnvis konvertering. I tillegg har Lerøy klaget på tremånedersfristen som i tilsagnet ble satt for leveranse av prosjektplan mv. Fiskeridirektoratet tok klagen til følge hva gjaldt leveransefristene som ble fastsatt i tilsagnet. Denne delen av saken inngår således ikke i departementets klagebehandling. Direktoratet opprettholdt imidlertid at målkriteriene skulle knyttes til

prosjektet som helhet. Klagen ble oversendt til departementet for endelig avgjørelse 12. oktober 2020.

Lerøy er part i saken og klagen er innkommet rettidig jfr. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter jfr. forvaltningsloven § 34.

Vi har kommet til at klagen ikke tas til følge. Den nærmere begrunnelse for vedtaket 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.

Det er gitt særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b første ledd:

*"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."*

Det følger av § 23b femte ledd annet punktum at:

*"Det skal fastsettes målkriterier for når prosjektet anses gjennomført"*.

Forskriften § 23c regulerer adgangen til å konvertere utviklingstillatelser:

*"Fiskeridirektoratet kan etter søknad gi tillatelse til at en utviklingstillatelse kan konverteres til en ordinær tillatelse til akvakultur av matfisk i sjø. Søknaden kan kun innvilges dersom målkriteriene som er fastsatt for prosjektet er oppfylt. Søknad om konvertering må være Fiskeridirektoratet i hende senest 6 måneder før utviklingstillatelsen går ut. Fiskeridirektoratet kan gi oppreisning for fristoverskridelse."*

Departementet har også fastsatt retningslinjer knyttet til ordningen. Retningslinjene sier følgende om målkriterier og mulighet for konvertering i punkt 3.5.:

*"3.5 Femte ledd (målkriterier og rapportering om fremdriften)*

*Søker skal foreslå hvilke målkriterier som bør fastsettes for prosjektet. Det skal både settes opp delmål og mål for når prosjektet anses ferdigstilt. Fiskeridirektoratet fastsetter*

*målkriteriene etter dialog med søker.*

*Målkriterier er ikke det samme som suksesskriterier eller måloppnåelse. Prosjektet skal kunne anses som gjennomført uten at det har vært en "suksess". At et prosjekt kan feile er en del av risikoen som aktøren bærer, og er grunnlaget for at myndighetene har etablert ordningen med utviklingstillatelser. Prosjektplanen skal imidlertid gjennomføres, og direktoratet skal derfor sette målkriterier med utgangspunkt i prosjektplanen.*

*Selv om prosjektet ikke må være vellykket til slutt, er det visse minimumskrav som må stilles for at prosjektplanen skal anses gjennomført. Dersom prosjektet for eksempel innebærer at det skal bygges en ny konstruksjon som skal prøves ut, skal målkriteriene innebære at konstruksjonen bygges.*

Videre at:

*"Målkriteriene er avgjørende for når prosjektet anses å være ferdig. Oppfyllelse av målkriteriene er videre en forutsetning for at utviklingstillatelsen kan konverteres til kommersiell tillatelse jf. laksetildelingsforskriften § 23c. Prosjekter som av ulike grunner ikke gjennomføres som planlagt får dermed ikke mulighet til å konvertere. Dette vil da gjelde uavhengig av om det er utenforliggende årsaker til at prosjektet har fallert."*

I tillegg:

*"Fiskeridirektoratet kan tillate at målkriteriene blir justert underveis i prosjektet innenfor hoveddrammene av prosjektet og dersom dette anses rimelig og faglig nødvendig. Det er ikke aktuelt å tillate endringer som i realiteten innebærer tillatelse til et annet prosjekt."*

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

Fiskeridirektoratet fattet vedtak om tilsagn om to utviklingstillatelser til Lerøy den 25. februar 2020. Målkriterierene fremgår av tilsagnet. I forkant av at tilsagnet ble gitt hadde Fiskeridirektoratet og Lerøy dialog om målkriteriene, herunder fremsatte Lerøy spørsmål om trinnvis konvertering 19. februar 2020.

I klage på tilsagnets målkriterier datert 16. mars 2020 ber Lerøy om at Fiskeridirektoratet endrer tilsagnet slik at det gis mulighet til trinnvis konvertering for hver av de tre Pipefarm anleggene. I tillegg ber Lerøy om at tidsfristen i spesifiserte målkriterier endres.

Lerøy viser til at Pipefarm i realiteten er tre prosjekter og at det må gis mulighet til å konvertere etter hvert som målkriteriene er innfridd for det enkelte prosjekt. Styret i Lerøy har ennå ikke tatt stilling til om utviklingsprosjektet skal gjennomføres basert på de rammevilkår som er gitt gjennom tildelingsprosessen, og spørsmålet om trinnvis konvertering vil være et vesentlig moment i en slik vurdering siden dette har betydning for risikoen i prosjektet.

Lerøy viser til at Nordlaks i Havfarm-konseptet fikk separate målkriterier for hvert anlegg, til tross for at opprinnelig søknad ble fremmet under ett. Lerøy anfører at det ikke foreligger

saklig grunnlag for at Pipefarmprosjektet skal behandles annerledes. Videre anfører Lerøy at det er tilstrekkelig ulikhet mellom Pipefarmversjonene til at hvert av anleggene kan tildeles MTB hver for seg. Lerøy mener også at Fiskeridirektoratet feilaktig har oppstilt som vilkår om at de forskjellige Pipefarm-enhetene må innebære et betydelig innovasjonsløft sammenlignet med hverandre for å kunne få separate målkriterier. I denne sammenheng viser også Lerøy til at departementet i sak vedr. Havfarmen kun vurderte om det er tilstrekkelig ulikhet mellom enhetene som var tenkt utviklet.

I tilsagnet fikk Lerøy frist på tre måneder fra tilsagnsdato for leveranse av prosjektplan, plattform for informasjonsdeling og et faktaark om prosjektet. Lerøy viser til at de har behov for 12 måneder for en slik leveranse av informasjon, i tillegg har øvrige aktører som nylig har fått tilsagn ikke fått tilsvarende frist. Lerøy ber om at fristen settes til 12 måneder.

Lerøy har i brev 11. september 2020 på Fiskeridirektoratets forespørsel redegjort for ulike grunner til at det kan oppstå behov for å avslutte utviklingsprosjektet før alle delprosjektene er ferdigstilt. Det ble i samme brev vedlagt ytterligere informasjon om forskjellene mellom anleggstypene.

I klageinnstillingen viste Fiskeridirektoratet til at det ikke er fremsatt ny informasjon som endrer direktoratets opprinnelige vurdering om at målkriteriene skal fastsettes til prosjektet som helhet. Lerøy fikk medhold i den delen av klagen som gjelder fastsettelse av frister.

## **2. Vurdering**

Fiskeridirektoratet har tatt deler av klagen fra Lerøy til følge ved at de tidsfrister som opprinnelig var fastsatt for levering av prosjektplan m.v. ble opphevet. Det er således bare den delen av klagen som gjelder trinnsvis konvertering som departementet skal ta stilling til.

Spørsmålet er om målkriteriene for prosjektet skal gjelde for prosjektet som helhet, eller om målkriteriene kan knyttes til hver av de tre anleggende som er tenkt utviklet i prosjektet. Hvordan målkriteriene fastsettes har betydning for Lerøys senere adgang til å kunne søke konvertering av utviklingstillatelsene. Lerøy ønsker at kriteriene knyttes til hvert av de tre anleggene slik at disse kan utvikles og konverteres uavhengig av hverandre.

Laksetildelingsforskriften regulerer fastsettelsen av målkriterier i forbindelse med tildelingen, og retningslinjen knyttet til ordningen regulerer adgangen til å endre målkriteriene underveis i prosjektet. Siden prosjektet til Lerøy ikke er igangsatt og Lerøys klage er knyttet til tilsagnet, mener departementet at vurderingen i utgangspunktet skal skje på grunnlag av de relevante bestemmelsene i laksetildelingsforskriften.

Laksetildelingsforskriften § 23b femte ledd annet punktum angir at *"Det skal fastsettes målkriterier for når prosjektet anses gjennomført"*. Departementet er enig med den tolkning av bestemmelsen som Fiskeridirektoratet har gjort i brev til Marine Harvest Norway AS 11. mai 2017, og som også er gjentatt i tilsagnet til Lerøy. En naturlig språklig forståelse av

ordlyden i § 23b er at målkriteriene skal knyttes til prosjektet. Spørsmålet blir da hva som i denne saken er å anse om "prosjektet".

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet at det er Lerøy som har levert én søknad knyttet til prosjektet Pipefarm, og som således har lagt premissene for at Fiskeridirektoratet og departementet har behandlet det omsøkte prosjektet som ett prosjekt.

Videre er det departementets vurdering at Lerøys nåværende sak ikke kan sammenlignes med Nordlaks' Havfarmer. Departementet har i sitt klagevedtak 8. september 2017 ansett at det foreligger betydelig innovasjon mellom Havfarm 1 og Havfarm 3, og ga tilsagn om å tildele 13 tillatelser til Havfarm 1 og tilsagn om 8 tillatelser til Havfarm.<sup>1</sup> Departementet har således vurdert de to havfarmene til å være separate prosjekt. Til sammenlikning kan vi ikke se at verken Fiskeridirektoratet eller departementet forut tilsagnet har uttalt eller vurdert direkte om kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt for hver av Lerøys Pipefarmer, og det er heller ikke tildelt separate tillatelser til hver pipeline. Tvert i mot har departementet uttalt at Lerøy kunne få innvilget MTB til tre versjoner av Pipefarm blant annet fordi innovasjonshøyden således ville være høyere. At innovasjonsgraden er høyere med tre versjoner av Pipefarm, kan ikke tolkes som at innovasjonskriteriet er oppfylt for hver enkelt, og verken departementet eller direktoratet har gitt egne tilsagn om tillatelser til hver Pipefarm, slik det er gjort for havfarmene.

Departementet har forståelse for at det underveis i et utviklingsprosjekt kan oppstå situasjoner som påvirker eller er avgjørende for fremdriften og fullføringen av et prosjekt. I retningslinjene til ordningen punkt 3.5 står det imidlertid at prosjekter som av ulike grunner ikke gjennomføres som planlagt i henhold til målkriteriene, ikke får mulighet til å konvertere. Dette gjelder *uavhengig* av om det er utenforliggende årsaker til at prosjektet har fallert. Departementet kan derfor vanskelig se at de årsaker som Lerøy viser til i brev 11. september 2020 er relevante å påberope, verken nå og eller etter at prosjektet ev. er påbegynt.

Det følger av departementets drøftelse ovenfor at Lerøy ikke får medhold i sin klage. Det gis ikke tillatelse til at målkriteriene kan deles opp til hver av de tre Pipefarmene.

### **3. Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages jfr. forvaltningsloven § 28.

---

<sup>1</sup> Fra vedtaket 8. september 2017 på s. 11: "*Departementet legger derfor til grunn at Havfarm 3 med full mobilitet, frikoblet fra faste fortøyninger og basert på komplett dynamisk posisjonering gir et betydelig innovasjonsløft sammenlignet med Havfarm 1.*" Videre: "*Departementet vurderer også at Havfarm 3 av denne grunn representerer et nyhetselement sammenlignet med stasjonære oppdrettsanlegg. På bakgrunn av det overnevnte vurderer departementet at konseptet Havfarm 3 med komplett dynamisk posisjonering, og som dermed tilgjengeliggjør et betydelig areal for lakseoppdrett, er innenfor ordningen med utviklingstillatelser.*"

Mulig søksmål om 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