

Eidsfjord Sjøfarm AS

Deres ref

Vår ref

Dato

22/7054

4. desember 2023

Eidsfjord Sjøfarm AS – Svar på klage på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser

Vi viser til klage fra Eidsfjord Sjøfarm AS 10. november 2021 på Fiskeridirektoratets delvise avslag 20. oktober 2021 på søknad om 17 tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål, samt sakens dokumenter for øvrig.

Fiskeridirektoratet har vurdert klagen, men har ikke funnet grunn til å omgjøre eller endre sitt vedtak. Saken ble derfor oversendt Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling og endelig avgjørelse 28. september 2022.

1 Sakens bakgrunn

1.1 Saksforløp

Eidsfjord Sjøfarm søkte 15. august 2017 om 17 utviklingstillatelser, med en total biomasse på 13 260 tonn MTB. Konseptet «Eidsfjord Giant» er en fast forankret skrogkonstruksjon med tette fiskekar som skal være åpen i toppen. Konseptet er et postsmoltanlegg hvor smolt settes ut og føres til fisken når en størrelse på 2,6-2,7 kg, før den flyttes over i konvensjonelle åpne anlegg.

Fiskeridirektoratet avsto søknaden i vedtak 5. oktober 2018, under henvisning til at konseptet etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke oppfylte kravet om «betydelig innovasjon». Eidsfjord Sjøfarm påklaget vedtaket 9. november 2018. Nærings- og fiskeridepartementet opphevet Fiskeridirektoratets avslag i vedtak 4. februar 2021. Departementet vurderte at kravet til betydelig innovasjon under tvil var oppfylt. Saken ble sendt tilbake til Fiskeridirektoratet for å vurdere øvrige tildelingsvilkår. I vedtak 20. oktober 2021 ga Fiskeridirektoratet Eidsfjord Sjøfarm tilsagn om 5 175 tonn maksimalt tillatt biomasse, fordelt på seks utviklingstillatelser

på 780 tonn og én utviklingstillatelse på 495 tonn. Fiskeridirektoratet avslo søknaden hva gjelder de øvrige omsøkte 8 085 tonn. I vedtaket vurderte Fiskeridirektoratet at det ikke kunne tildeles biomasse til etterfølgende produksjon i åpne merder og at det heller ikke kunne tildeles biomasse som ville gi en høyere fisketetthet i anlegget enn det som kan dokumenteres som forsvarlig med hensyn til fiskevelferd.

Eidsfjord Sjøfarm påklaget Fiskeridirektoratets vedtak 10. november 2021.

1.2 Fiskeridirektoratets vurdering

I vurderingen av hvor mange tillatelser Eidsfjord Sjøfarm skulle tildeles, viste Fiskeridirektoratet til retningslinjene som fastslår at det kan tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling. De peker imidlertid på at disse retningslinjene ikke tilsier at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre utviklingsprosjektet. Fiskeridirektoratet konkluderer derfor med at det ikke kan tildeles *«flere tillatelser enn det som kreves for å kunne foreta tilstrekkelig uttesting»*.

Det fremkommer av søknaden og ettersendt informasjon at Eidsfjord Sjøfarm planlegger å benytte deler av biomassen i konvensjonelle åpne anlegg i sjø. Fiskeridirektoratet peker på to av departementets klagevedtak, 4. januar 2019 til Engesund Fiskeoppdrett AS og 4. oktober 2019 til Lerøy Seafood Group ASA, hvor det legges til grunn at produksjon i tradisjonelle åpne merder ikke inngår i ordningen med utviklingstillatelser og dermed ikke kan inkluderes i biomassebehovet. Fiskeridirektoratet konkluderer på dette grunnlaget med at de maksimalt vil kunne tildele 6957 tonn MTB til prosjektet, som utgjør det totale biomassebehovet i Eidsfjord Giant isolert sett, sjøfasen ikke hensyntatt.

Fiskeridirektoratet vurderer deretter om uttesting i «kommersiell skala» innebærer at Eidsfjord Giant må kunne teste anlegget med 6957 tonn MTB. Klager legger da til grunn en maksimal fisketetthet på 100 kg/m³. Direktoratet vurderer den fiskevelferdsmessige forsvarligheten av en slik maksimal tetthet, og kommer til at det maksimalt kan tildeles tillatelser tilsvarende en tetthet på 75 kg/m³ til Eidsfjord Giant, altså 5175 tonn MTB.

Direktoratet vurderer videre at det vil være tilstrekkelig med en tetthet på rundt 50 kg/m³ for å teste ut teknologien i anlegget. Samlet sett, etter en vurdering av behovet for økonomisk risikoavlastning, kommer Fiskeridirektoratet til at det kan tildeles 5175 tonn MTB til prosjektet.

1.3 Klagen

Eidsfjord Sjøfarm mener at Fiskeridirektoratet har inntatt et uriktig rettslig utgangspunkt ved å legge til grunn at det ikke kan tildeles flere tillatelser enn det som kreves for å kunne foreta en tilstrekkelig uttesting. For det andre mener klager at Fiskeridirektoratet uriktig har lagt til grunn en ytterligere begrensning ved å hevde at det ikke kan tildeles et større antall tillatelser enn det som er fiskevelferdsmessig forsvarlig. Eidsfjord Sjøfarm mener uansett at tettheten de legger opp til i prosjektet er fiskevelferdsmessig forsvarlig.

1.4 Klageinnstilling

Fiskeridirektoratet fastholder sin tolkning om at det ikke skal tildeles flere tillatelser enn det som kreves for å kunne gjennomføre en tilstrekkelig uttesting. Direktoratet vurderer at økonomien i prosjektet kan vektlegges, men kun innenfor rammene av hva som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet.

Basert på dokumentasjonen som er lagt frem fastholdt Fiskeridirektoratet vurderingen av at det ikke skal tildeles biomasse som innebærer en høyere fisketetthet i anlegget enn 75 kg/m³. Fiskeridirektoratet sier seg enig med klager i at den økonomiske risikoavlastningen i dette prosjektet blir lavere sammenlignet med en del andre prosjekter. Direktoratet står likevel ved sin vurdering at det ikke kan tildeles mer biomasse til prosjektet enn det som er driftsmessig nødvendig.

2 Departementets vurdering

Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre avsnitt.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennomgått Fiskeridirektoratets vedtak av 20. oktober 2021 og sakens dokumenter for øvrig. Eidsfjord Sjøfarm har kun innsigelser mot Fiskeridirektoratets vurderinger av antallet tillatelser som skal tildeles, og har avgrenset sin klage til dette. Departementet slutter seg til Fiskeridirektoratets vurderinger av de øvrige sidene av saken, og begrenser den videre gjennomgangen og vurderingen av saken til anførslene knyttet til antall tillatelser.

Forskrift 7. november 2022 nr. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) er fastsatt med hjemmel i akvakulturloven § 6 andre ledd. Forskriften erstatter forskrift av 22. desember 2004 nr. 1798 som Fiskeridirektoratets avslag er hjemlet i. Det er ikke gjort noen materielle endringer om utviklingstillatelser og saken vurderes derfor etter den nye forskriften.

Det fremgår av laksetildelingsforskriften § 6-14 første avsnitt at «*[m]aksimalt tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov*». Av bestemmelsens sjette avsnitt fremgår det at det skal ved avgrensning av tillatelse «*blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet*».

Departementet minner for øvrig om at det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser, at det er klager som har dokumentasjonsansvaret, og at terskelen for å få tildelt slike tillatelser ligger høyt.

Eidsfjord Sjøfarms klageanførsler vil bli vurdert hver for seg i det følgende.

2.1 Tolkning av laksetildelingsforskriften § 6-14

Eidsfjord Sjøfarm anfører at det ikke foreligger rettslig grunnlag for å fastsette biomassen ved tildeling av utviklingstillatelser basert på vurderinger etter akvakulturdriftsforskriften og fisketetthet, slik direktoratet har gjort i vedtaket. Klager viser til at forvaltningsansvaret for fiskevelferd formelt ligger hos Mattilsynet. Klager mener at Fiskeridirektoratet dermed innfortolker en ny begrensning i hvor mange tillatelser som kan tildeles.

Ved avgrensning av tillatelser til særlige formål, skal Fiskeridirektoratet og departementet blant annet vurdere søkers behov, jf. laksetildelingsforskriften § 6-14. Dette innebærer at forvaltningen, ved tildeling av utviklingstillatelser, må vurdere hvor mye biomasse søker vil trenge til utviklingsprosjektet. I dette inngår det at det ved fastsettelse av maksimal biomasse, må vurderes hva aktøren vil kunne nyttiggjøre seg av i prosjektet. Med dette utgangspunktet vil søker ikke ha behov for mer biomasse enn tillatt i henhold til grenser fastsatt i spesifikke tillatelser og generelt regelverk. Dette blir et utgangspunkt for vurderingen av hvor mye biomasse som skal tildeles et utviklingsprosjekt.

Mattilsynet vurderer hensynet til fiskehelse og fiskevelferd etter matloven og dyrevelferdsloven ved godkjenning/tillatelse til akvakultur på den enkelte lokalitet. Vilkårene og prosess for slik godkjenning/tillatelse er nærmere regulert i forskrift.

Utgangspunktet etter akvakulturdriftsforskriften er at fisketettheten per produksjonsenhet ikke skal overstige 25 kg/m³, jf. akvakulturdriftsforskriften § 25 annet ledd. Lukkede produksjonsenheter er imidlertid unntatt fra denne øvre grensen i akvakulturdriftsforskriften § 25 annet ledd. Akvakulturdriftsforskriften § 25 første ledd slår imidlertid fast at fisketetthet skal være forsvarlig og tilpasset vannkvalitet, fiskenes atferdsmessige og fysiologiske behov, helsestatus, driftsform og føringsteknologi.

Når det vurderes hvor mye biomasse som skal tildeles gjennom utviklingstillatelsesordningen, så må det avklares hvor mye biomasse søker maksimalt kan regne med å få nyttiggjøre seg av i anlegget. Vi må med andre ord vurdere om søker har sannsynliggjort at de vil kunne produsere med den mengden biomasse som det legges opp til i søknaden. For å kunne vurdere om dette er sannsynliggjort vil det være nødvendig å se på fremlagt dokumentasjon. På den måten vil vi kunne ta stilling til hvor sannsynlig det er at søker vil kunne ha den omsøkte fisketettheten innenfor akseptable/gjeldende grenser.

Departementet har vurdert tilsvarende anførsel tidligere. Senest behandlet departementet en klage fra Eide Fjordbruk på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet «Salmon Zero» 30. mai 2022. Eide Fjordbruk anførte at det ikke forelå hjemmel i laksetildelingsforskriften § 28b (nå § 6-14) til å avgrense en tildeling basert på vurderinger av fiskehelse og fiskevelferd.

Departementet konkluderte i den saken med at forvaltningen må kunne se til driftsregelverkets bestemmelser om forsvarlig fisketetthet i § 25 ved avgrensning av biomassen i et prosjekt som det foreliggende. Det er departementets syn at det både er naturlig og rimelig at Fiskeridirektoratet hensyntar akvakulturdriftsforskriften § 25 ved avgrensningen av biomasse. Det forhold at denne bestemmelsen forvaltes av Mattilsynet, er etter departementets syn ikke til hinder for dette.

Vi legger til at også i andre saker om utviklingstillatelser er fisketetthet vurdert i lys av i akvakulturdriftsforskriften § 25 første ledd. I saken Reset AS viste Fiskeridirektoratet i vedtak 30.10.2019, blant annet under henvisning til forsvarlighetskravet i akvakulturdriftsforskriften § 25, at det i den saken ikke var behov for produksjon/høy fisketetthet i samtlige merder samtidig for å prøve ut om konseptet egner seg for en høy fisketetthet.

Departementet vil understreke at Fiskeridirektoratet og departementet som klageinstans må utvise varsomhet med å gå inn og konkret vurdere hva som er forsvarlig fisketetthet under henvisning til akvakulturdriftsforskriften, ved vurderingen av søkerens behov. Vi er likevel av den oppfatning at når systemet for tildeling av utviklingstillatelser er lagt opp slik at Mattilsynet ikke kommer inn ved søknadsbehandlingen og vurderer biomassebehovet i et dyrevelferdsperspektiv, så må være rom for at Fiskeridirektoratet, og departementet i klageinstans, foretar en vurdering av om behovet er sannsynliggjort ut fra det som er dokumentert.

2.2.1 Vurdering av dokumentasjon for omsøkt fisketetthet

Departementet har vurdert dokumentasjonen som er fremlagt i denne saken og annen publisert forskning, og kommet til at denne ikke gjør det mulig for departementet å konkludere med at klager vil kunne nyttiggjøre seg av en biomasse som tilsvarer en maksimal fisketetthet høyere enn 75 kg/m³ i anlegget Eidsfjord Giant, altså 5150 tonn MTB. Vi vil redegjøre for vår vurdering i det følgende.

Klagers anførsler

Eidsfjord Sjøfarm har fremlagt en beregning av estimert fisketetthet ved utsett av to ulike grupper smolt, i ulike kar, samtidig, i en produksjonsenhet. Smoltgruppene vil enten være 100 og 250 gram ved utsett. Beregninger fra klager viser at 100 grams fisk vil vokse til 2,7 kg på 12 måneder og oppnå et maksimum fisketetthet på 98 kg/m³ i løpet av perioden. Fisk med 250 grams startvekt vil vokse til 2,7 kg på 8 måneder og oppnå en maksimal fisketetthet på 98 kg/m³ i løpet av perioden. Begge fiskegrupper vil oppleve en fisketetthet på > 50 kg/m³ i ca. 7 og 9 måneder, respektivt. Etter at en fiskegruppe har oppnådd en gjennomsnittlig kroppsvekt a 2,7 kg/fisk, overføres fisken til tradisjonelle merder i sjø for å oppnå slaktevekt. Opprinnelig tiltenkt fisketetthet ble oppjustert av klager fra 75 til 100 kg/m³ i møte mellom klager og direktoratet 7. april 2021, og i supplerende informasjon ble sendt fra klager til direktoratet datert 5. mai 2021.

Klager viser til Stim AS sin prosjektutvikling innen fisketetthet og biomassetopp i saken, publiserte referanser, og upublisert referanser, i sin vurdering av akseptabel tetthet. Stim AS

skal også analysere fiskehelse og velferd i utprøvningsdelen av prosjektet. Videre viser klager til erfaring fra settefiskprodusenten Sisomar med en fisketetthet på 100 kg/m³ ved enkelte anledninger. Klager viser også til at det er lagt opp til en forsiktig oppskalering i prosjektet og at enheten på kort varsel kan redusere sin beholdning av oppdrettsfisk dersom behovet oppstår.

Klager har beskrevet muligheten til å tømme eget anlegg for fisk dersom det oppstår utfordringer etter at produksjonen er påbegynt.

Vurdering av dokumentasjon

Departementet vektlegger ikke forskning som ikke er fagfellevurdert og/eller publisert. Praktisk erfaring beskrevet skriftlig kan kun anses som støttende. Samtidig ønsker departementet å påpeke at det ikke automatisk kan settes et likhetstegn mellom forskning fra settefisk og forskning på matfisk. Laksefisk kan ha ulike fysiske behov avhengig av fiskens størrelse/vekt. På generelt grunnlag mener departementet at velferden til oppdrettsfisken, spesielt kommersiell skala, skal være tilstrekkelig kartlagt i forkant av utsett.

I Fiskeridirektoratets faglige vurdering sammenliknes klagers anlegg med Eide, Reset, og Albatros. Kilder som ble vurdert i behandlingen av disse søknadene inkluderer følgende referanser: Kjartansson *et al.* 1988, Hosfeld *et al.* 2009, Calabrese *et al.* 2017, Thoraesen *et al.* 2011, VKM 2012, Lie *et al.* 2012 og Kolarevic *et al.* 2014. Departementet anser disse referansene som relevante i ulik grad. Faktorer i forsøkene som påvirker deres relevans inkluderer fiskens vekt, vanntemperatur, lengden på eksponeringen til høy fisketetthet, analysemetoder, og forsøksdesign. På bakgrunn av en samlet vurdering av referansene, kan ikke departementet se at effekten av høy fisketetthet har blitt tilstrekkelig studert på laks over 1 kg. I klagers produksjonsoppsett skal fisk over 900 gram eksponeres for en tetthet > 50 kg/m³ i 7 – 9 måneder per produksjonssyklus, avhengig av startvekt. Dette er en klart lengre tidsperiode enn tidligere forsøk på 8 uker (Calabrese *et al.* 2017). Forsøket med større fisk, som er mest relevant å støtte seg til (Kjartansson *et al.* 1988) er basert på en analyse av noen få kjemiske parametere og de ulike stressparametere ved forskjellige tettheter, i et forsøk gjennomført for over 30 år siden. Studiet har ikke blitt replikert siden den gang, og dagens forståelse og vurdering av fiskens velferd er betraktelig mer nyansert enn da forsøket ble gjennomført.

Videre sammenlikner klager konseptet med andre søknader om utviklingstillatelser, hvor fisketetthet vurderes. Konseptene, med varierende likhetstrekk med Eidsfjord Giant, inkluderer Salmon Zero (Eide Fjordbruk), FjordMax (Salaks), Smart FishFarm (Mariculture AS), Pipe Farm (Lerøy Seafood Group) og Reset Aqua. Departementet anser det naturlig å se til disse, av hensyn til enhetlig saksbehandling. I den forbindelse vises det til Salmon Zero hvor det kun ble ansett dokumentert som forsvarlig å drifte utviklingstillatelsen med en tetthet på opptil 56 /kg m³. Kun Pipefarm har fått tilsagn om mer enn 56 kg/m³ basert fremlagt dokumentasjon. Pipefarm fikk tildelt 75 kg/m³, mens resten av søkerne har fått tildelt ≤ 56 kg/m³. Både Pipefarm og klagers konsept er basert på gjennomstrømningsteknologi, men konseptene er ulike med hensyn til hvilken størrelse fisk som skal eksponeres til høy

fisketetthet. Pipefarm vil ha liten fisk ved høy tetthet, mens Eidsfjord Giant vil ha fisk på over 1 kg ved høy tetthet. Fremlagt dokumentasjon gir mest støtte for høy tetthet med mindre fisk. Samtidig minner departementet klager om at en tetthet på over 25 kg/m³ må godkjennes av Mattilsynet.

Departementet mener at den fremlagte dokumentasjonen ikke kan tas til inntekt for at det vil være forsvarlig med hensyn til fiskevelferd å produsere fisk opp til en vekt på 2,7 kg med en fisketetthet opp til 75kg/m³. Departementets vurdering er, som nevnt over, at det skal utvises varsomhet med å gå inn og konkret vurdere hva som vil være forsvarlig fisketetthet under henvisning til laksetildelingsforskriften.

På bakgrunn av overnevnte vurdering, konkluderer departementet at det ikke er dokumentert at Eidsfjord Sjøfarms konsept vil kunne nyttiggjøre seg av en maksimalt tillatt biomasse tilsvarende en fisketetthet over 75 kg/m³ (5150 tonn MTB), og vil derfor ikke tildele biomasse tilsvarende en høyere fisketetthet enn dette. Departementet vil understreke at de biomassebegrensningene som pålegges av direktoratet eller departementet ikke hindrer Mattilsynet fra å begrense biomassebehovet ytterligere når de skal vurdere hvorvidt fisketettheten skal anses som fiskevelferdsmessig forsvarlig. Vi minner også om at hvis Mattilsynet kommer til at det skal tillates en lavere maksimal fisketetthet enn 75kg/m³ i denne saken, kan dette få betydning ved en eventuell søknad om konvertering.

2.3 Biomasse i ordinære åpne merder

Konseptet Eidsfjord Giant skal være et såkalt «postsmolt-anlegg» hvor smolt skal settes ut og føres opp til ca. 2,6-2,7 kg før den flyttes over i konvensjonelle merder. Klager har i denne forbindelse søkt om utviklingstillatelse for produksjon i sjøfasen i konvensjonelle merder, og de anfører at også produksjonen i etterkant av postsmoltproduksjonen i "Eidsfjord Giant"-anlegget skal inkluderes i biomassebehovet. Departementet er ikke enig i dette.

Relevant praksis i denne sammenheng er bl.a. departementets vedtak til Engesund Fiskeoppdrett AS 4. januar 2019 hvor departementet foretok følgende vurderinger:

«Biomassen klager har søkt om til sitt utviklingsprosjekt er fordelt på to faser. Den første fasen er produksjon i betongflåten fra 400 gram til 1500 gram. Den påfølgende veksten frem mot slakt vil foregå i tradisjonelle åpne merder fordelt på to lokaliteter. Laksetildelingsforskriftens § 23b første ledd sier at "[s]øker 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." Produksjon i tradisjonelle åpne merder innebærer ikke betydelig innovasjon og denne delen av prosjektet vil ikke kunne inngå i ordningen med utviklingstillatelse.»

Departementet mener ikke det er grunnlag for å noen endring i praksis her, og opprettholder Fiskeridirektoratets vurdering av at postsmoltproduksjonen ikke skal inkluderes i biomassebehovet.

2.4 Behovet for økonomisk risikoavlastning

Forvaltningen har adgang til å ta hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall utviklingstillatelser. I drøftelsen over har departementet, på bakgrunn av fremlagt dokumentasjon, kommet til at vi opprettholder Fiskeridirektoratets vurdering, og kommer til at det kan tildeles 5 175 tonn maksimalt tillatt biomasse, fordelt på seks utviklingstillatelser på 780 tonn og én utviklingstillatelse på 495 tonn. Dette danner en ytre ramme for hvor stor biomasse som kan tildeles prosjektet som følge av behov for økonomisk risikoavlastning.

Departementet har sett gjennom de fremlagte vurderingene av økonomien i prosjektet og vi slutter oss til den vurderingen av risikoavlastningen som er gjort av Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet konkluderte i sitt vedtak med at tildeling av 5175 tonn biomasse ville «gi en noe lav lønnsomhet i prosjektet sammenlignet med andre prosjekt». Som drøftelsene over viser, kan departementet ikke tildele større biomasse enn det som er driftsmessig nødvendig, slik at det i denne saken ikke kan tildeles mer enn 5175 tonn MTB.

3 Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Fiskeridirektoratets vedtak 20. oktober 2021 opprettholdes.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje avsnitt.

Mulig søksmål om hvorvidt vedtaket er gyldig, eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunktet dette vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Kjersti Pauline Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet