



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Nordlaks Oppdrett AS  
Postboks 224  
8455 Stokmarknes

Deres ref

Vår ref

Dato

17/2206-12

08.09.17

## Tildeling av tillatelser til utvikling av Havfarm 1 og Havfarm 3 - Nordlaks Oppdrett AS

### 1. INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet viser til Fiskeridirektoratets brev av 7. april 2017 med innstilling til departementet til behandling av to klager, begge datert 23. januar 2017, fra Nordlaks Oppdrett AS (heretter "Nordlaks" eller "klager"). Departementet viser ellers til øvrige dokumenter som er vedlagt klagesaken.

Nordlaks søkte 24. november 2015 om 39 utviklingstillatelser til realisering av sitt Havfarmprosjekt. Ifølge søknaden tok prosjektet sikte på å utvikle tre til fire Havfarmer.

I direktoratets vedtak 30. august 2016 ble den delen av søknaden som gjaldt utvikling av mer enn én Havfarm avslått. Begrunnelsen for avslaget var at søker ikke hadde sannsynliggjort at bygging av flere Havfarmer ville innebære betydelig innovasjon og dermed falle innenfor formålet med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23 b.

I vedtak av 22. desember 2016 ga Fiskeridirektoratet Nordlaks tilsagn om ti utviklingstillatelser til bygging og drift av én Havfarm. Begrunnelsen for å tildele 10 og ikke 13 tillatelser slik som omsøkt, er at direktoratet legger til grunn at det vil være tilstrekkelig med 10 tillatelser for å foreta utprøving av konseptet i full skala.

Postadresse  
Postboks 8118 Dep

0032 Oslo  
postmottak@nfd.dep.no

Besøksadresse  
Grubbegata 1

www.nfd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90

Org.nr.  
912 660 680

Saksbehandler  
Silje Wangen Myklebust  
22246364

Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Nordlaks er part i saken og klagen er innkommet innen avtalt utvidet klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansens kompetanse fremgår av forvaltningsloven § 34.

## 2. SØKNADEN

Nordlaks søkte 24. november 2015 om utviklingstillatelser til utvikling av Havfarmprosjektet. I tillegg til dokumentene innsendt i forbindelse med søknaden, er det i ettertid innsendt en rekke rapporter og tilleggs kommentarer til søknaden, som legges til grunn for departementets behandling av saken. I det følgende gis kun en kort beskrivelse av konseptet.

I søknaden fremgår det at hovedmålet med søknaden er å utvikle og teste teknologi og driftskonsept for oppdrett av laks i områder som i dag på grunn av eksponering for vær, strøm og bølger, samt ut fra tilgjengelig teknologi, ikke anses å være egnet for slik aktivitet. Utviklingen vil skje gjennom et tett samarbeid med sterke faggrupper innen akvakulturnæringen. Nordlaks skriver at prosjektet inkluderer den beste teknologien for å ivareta rømmingssikkerhet og fiskevelferd i et eksponert miljø. Prosjektet er basert på kjent teknologi og kunnskap om rømmingssikring og fiskevelferd, kombinert med nyutviklede konsepter spesialtilpasset formålet. Uttesting av konseptet vil gi erfaring med driftskonsept for produksjon av laks ved lokaliteter som har en slik eksponeringsgrad at de med dagens teknologi ikke kan anses som egnet for lakseoppdrett.

Når det gjelder biomassebehovet skriver Nordlaks i søknaden side 16 at:

*For at utviklingen av konseptet skal kunne foregå på en optimal måte, er det viktig å teste ut Havfarmen i full skala, og i flere områder. Dette fordi miljøforholdene kan være av betydelig forskjell mellom ulike områder gjennom en lengre tidsperiode, og også fordi det er viktig å ha en kontinuerlig uttesting. For at det i det hele tatt skal være økonomisk forsvarlig å gjennomføre en slik utviklings- og testfase, er man avhengig av at konseptet kan testes i forhold til sin kapasitet med tanke på produksjonsstørrelse. Realisering av prosjektet avhenger også av å ha en slik fleksibilitet at man har mulighet til å ha en rask produksjon til en høy produksjonstopp, og deretter rask utslakting. Dette vil kreve høy maksimal tillatt biomasse (MTB) på lokalitetsnivå, men utnyttelsen av denne MTB'en vil være betydelig lavere enn det man ser seg nødt til ved lokaliteter med lavere MTB.*

...

*For å kunne utnytte konstruksjonens kapasitet, og samtidig produsere etter et konservativt "alt-inn/alt-ut"-prinsipp, vil prosjektet kreve en høy total produksjonstillatelse, og en høy MTB pr. lokalitet. For å få en industriell uttesting av konseptet, vil det etter Nordlaks' vurdering være optimalt å ha fire anlegg i drift mer eller mindre samtidig. Dette innebærer igjen, etter våre beregninger, at optimal utvikling og uttesting av Havfarmen vil kreve en total produksjonstillatelse på 30 000 tonn.*

I og med at det skal settes ut fisk fra ca. én kilo i Havfarmen søker Nordlaks om å få benytte deler av biomassen i et oppvekstanlegg i den perioden Havfarmen bygges.

### **3. KLAGENE**

#### **3.1 Klage på avslag på tildeling av tillatelser til Havfarm 2 og Havfarm 3**

Nordlaks anfører i klagen av 23. juni 2016 at forskjellene mellom Havfarmene er utførlig beskrevet i deres brev 6. juni 2016 og for øvrig i møter med direktoratet. Den stasjonære Havfarmen er steg én i innovasjonsprosessen. Havfarm 2 vil konstrueres med eget system for fremdrift i tillegg til en såkalt "quick-release" fortøyningsløsning, og vil innebære betydelig høyere kostnader enn Havfarm 1 både når det gjelder investering og drift. Havfarm 3 vil være uavhengig av faste fortøyningspunkter og vil utelukkende forflytte og posisjonere seg for egen maskin. Havfarm 3 vil således bli å betrakte som et skip noe som medfører at andre regelverk og standarder vil ligge til grunn for designet.

Nordlaks viser til at driftsstrategien for Havfarm 2 og 3 medfører endringer i konstruksjonen i forhold til Havfarm 1 på vesentlige punkter som for eksempel thrustere for egen fremdrift, fortøyningsystem, not, design m.m. Nordlaks anfører videre at det ikke er noe krav i laksetildelingsforskriften at det skal leveres en "inngående teknisk beskrivelse" slik direktoratet krever. Det avgjørende må ifølge Nordlaks være at det omsøkte prosjektet beskriver utvikling av teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene næringen står overfor og det anføres at dette er godt beskrevet i søknaden og i etterfølgende kommunikasjon med direktoratet.

I brev av 6. juni 2016 er det gitt supplerende informasjon til søknaden, blant annet en forklaring på hovedforskjellene mellom Havfarm 1, 2 og 3, de ulike utviklingsstegene disse innebærer, mulighetene de ulike løsningene gir og på hvilke lokaliteter de vil kunne være egnet. Videre understrekes nødvendigheten av å tildele omsøkt biomasse for å kunne gjennomføre de tre innovasjonsstegene i prosjektet. Det understrekes også at Havfarmprosjektet gjennom anleggets plassering, forebyggende tiltak og planlagt driftsform vil kunne bekjempe utfordringer med lus på en effektiv måte. Den viktigste utfordringen prosjektet vil løse er imidlertid arealtilgangen.

I brev 5. mai 2017 og i notat datert 28. april 2017 utdypes forskjellene på Havfarm 1, 2 og 3 i tillegg til behovet for tildeling av tilstrekkelig antall tillatelser til Havfarmprosjektet. Havfarmprosjektet er et hele hvor man på bakgrunn av utviklingen av Havfarm 1 høster erfaring og kunnskap som blir viktig for utviklingen av Havfarm 2 og 3. De tekniske forskjellene på Havfarm 2 og 3, sammenlignet med Havfarm 1, gjør at disse kan benyttes på et vesentlig økt areal. Havfarm 1 kan benyttes på 280 km<sup>2</sup>, Havfarm 2 på 473 km<sup>2</sup> og Havfarm 3 på 1531 km<sup>2</sup>. Dette illustrerer ifølge Nordlaks det betydelige innovasjonsspranget som ligger i utvikling av Havfarm 2 og 3. Dersom dette prosjektet lykkes vil det langt på vei løse næringens arealutfordringer. Det har således stor betydning at det gis tillatelser til mer enn en Havfarm slik at hele innovasjonspotensialet kan søkes oppnådd. Det vises videre til at en tildeling av tillatelser til to Havfarme vil innebære totale investeringer på ca. 4 milliarder, inkludert investeringer knyttet til smolt, brønnbåt, slakteri m.m.

#### **3.2 Klage på tilsagn om 10 tillatelser**

I klagen anføres det at det både er driftsmessig og økonomisk nødvendig å ha 13 tillatelser. Det vises til at direktoratets tildeling innebærer tildeling av 2200 tonn mindre enn konstruksjonens kapasitet. Nordlaks mener at det er lagt til grunn faktiske feil i de vurderingene som er gjort av direktoratet. Det anføres at vurderingene på flere punkter heller ikke er i tråd med tidligere praksis.

Nordlaks viser til at et av de største usikkerhetsmomentene i prosjektet er investeringkostnad. Fra søknad ble sendt inn i november 2015 og frem til tilleggsopplysningene ble sendt inn i juni 2016 hadde investeringene steget med 200 MNOK. Analyser som er foretatt indikerer også at det kreves ytterligere arbeid med konstruksjonen og at dette vil få betydning for blant annet stålvekt som igjen vil innebære økte investeringskostnader. Basert på nye estimater vil sannsynlig investeringskostnad bli 950 MNOK. På bakgrunn av dette og dersom øvrige forutsetninger opprettholdes, vil dette innebære en negativ kontantstrøm på 152 MNOK over 15 år.

Klager viser også til at det i søknaden er søkt om å få midlertidig tillatelse til å bruke deler av tillatelsene til produksjon av "utsettfisk". Dette innebærer at det er søkt om å få sette ut fisk i tradisjonelle anlegg opp til en kilo i den perioden Havfarmen bygges. Det anføres at det ikke er noe i veien for å gi tillatelse til en oppvekstlokalitet, men at dette tilsynelatende ikke er vurdert av Fiskeridirektoratet. Det anføres at produksjon av utsettfisk uten slik tillatelse vil innebære at Nordlaks må beslaglegge produksjonskapasitet tilsvarende fire kommersielle tillatelser. Dette vil medføre at Nordlaks ikke får utnyttet sine ordinære tillatelser optimalt i testperioden noe som vil få økonomiske konsekvenser. En slik inntektsreduksjon vil bidra til å øke risikoen i prosjektet.

Når det gjelder produksjon i hevet tilstand skriver Nordlaks at det etter hvert som prosjektet har skredet fram er blitt tydelig at heving av anlegget kun er aktuelt i perioder med for eksempel 10- og 100-års stormer og i noen andre tilfeller. Anlegget vil derfor designes for drift på operasjonell vannlinje og heving kun i unntakstilfeller. Det vil således ikke være aktuelt å drifte anlegget i hevet tilstand i lengre perioder mens det er fisk i anlegget, slik Fiskeridirektoratet i praksis hevder at vil kunne være en fordel.

Nordlaks har i brev 5. mai 2017 sendt tilleggs kommentarer til Fiskeridirektoratets klageinnstilling. I brevet anføres det blant annet at en reduksjon på 22% i forhold til det som er omsøkt er en betydelig lavere biomasse enn behovet. Videre vises det til at det forhold at Nordlaks har tatt høyde for ulike scenarioer, ikke innebærer at det ikke er behov for biomasse tilsvarende det anlegget er dimensjonert for. Det vises for øvrig til at utformingen av Havfarm 1 tilsier at uttesting av anlegget må skje ved full kapasitet for å kunne vurdere fiskens levemiljø, jf. akvakulturdriftsforskriften § 20.

Det anføres også både i klagen og tilleggs kommentarene at søknaden fra Nordlaks er usaklig forskjellsbehandlet i forhold til søknaden fra Ocean Farming AS ved at både økonomisk og driftsmessig risiko er tillagt betydelig større vekt i behandlingen av søknaden fra Ocean Farming AS. Videre synes det som om de økonomiske analysene er gjort på ulikt grunnlag i de to sakene, blant annet tatt i betraktning at det er ulik varighet på prosjektene. Det blir ifølge søker ikke riktig å sammenligne et prosjekt med en femårs tidshorisont med et annet som har 15 års tidshorisont. Det er også lagt til grunn ulik estimert produksjonsutnyttelse i forhold til kapasitet i de to sakene. Det vises ellers til at også havmerden har mulighet til heving av anlegget over vannsøylen uten at dette ser ut til å være vektlagt i den saken i motsetning til i tilsagnet til Nordlaks. I tilsagnet til Ocean Farming AS er det videre lagt vekt på at investeringene vil være de samme uansett hvor mange tillatelse som gis, men dette er ikke vektlagt i tilsagnet til Nordlaks.

## **4. FISKERIDIREKTORATETS VURDERING**

### **4.1 Avslag på tildeling av tillatelser til Havfarm 2 og Havfarm 3**

Fiskeridirektoratet avslo i vedtak 30. august 2016 den delen av søknaden som knyttet seg til fire Havfarmer. Begrunnelsen for avslaget var at søker ifølge Fiskeridirektoratet ikke hadde sannsynliggjort at bygging av flere Havfarmer ville innebære betydelig innovasjon og dermed falle innenfor formålet med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b.

Det vises til at det i den opprinnelige søknaden beskrives én generisk konstruksjon og at behovet for 30.000 tonn er forklart med at Havfarmen bør testes ut i fullskala i flere områder. De særlige løsningene som senere er omtalt som spesielle for Havfarm 2 og 3, er i den opprinnelige søknaden nevnt som potensiell videreutvikling til neste generasjons Havfarm basert på erfaringene fra pilotprosjektet.

Nordlaks har i tilleggsopplysninger innsendt 6. juni 2016 beskrevet tre forskjellige Havfarmer, men det er ifølge Fiskeridirektoratet ikke gitt noen inngående teknisk beskrivelse av hva som skiller de tre Havfarmene fra hverandre. Direktoratet oppfatter at forskjellene mellom anleggene primært knytter seg til fortøyning og fremdrift, mens det øvrige i det vesentlige er likt.

Direktoratet viser videre til at det basert på en tidlig versjon av designet er gjennomført hydrodynamiske tidligfaseanalyser på respons og en global strukturanalyse, som begge anbefaler et ganske omfattende videre arbeid med konseptet. Direktoratet skriver at de har forståelse for at søker ønsker å vente med valg av enkelte variabler, men at dette innebærer at det ikke kan leveres dokumentasjon utover idestadiet som skiller disse tre Havfarmene fra hverandre. Direktoratet har etter dette konkludert med at kravet til betydelig innovasjon ikke er oppfylt når det gjelder Havfarm 2 og 3.

### **4.2 Tilsagnsvedtaket**

I Fiskeridirektoratets vedtak 22. desember 2016 behandles spørsmålet om antall tillatelser. Direktoratet viser til at det er beskrevet i søknaden at anlegget kan heves i lengre tidsperioder dersom dette er aktuelt på grunn av tilfeller med svært dårlig vær og store bølger, men at dette ifølge søker innebærer redusert volum i nota og at man dermed må være konservativ når det gjelder tetthet i nota i de perioder hvor det kan forventes at anlegget heves over lengre tid. Direktoratet stiller etter dette spørsmål ved om det kan være en fordel å ha denne muligheten til heving i en testfase og at det derfor ikke er behov for 13 tillatelser.

Direktoratet har også vurdert det slik at økonomien i prosjektet ikke innebærer at det er behov for 13 tillatelser. 10 tillatelser vil ifølge direktoratet tilsvare den biomassen som Nordlaks har skissert for de to første produksjonssyklusene. Det konkluderes etter dette med at 10 tillatelser vil være tilstrekkelig til å foreta utprøving av konseptet i kommersiell skala. Ifølge direktoratet utgjør dette en vesentlig lokalitetsbiomasse og vil muliggjøre uttesting av samtlige av merdene med stor biomasse, men på et nivå som tillater heving av anlegget.

Fiskeridirektoratet skriver i innstillingen til departementet at de i tilsagnsvedtaket har operert med feil tall for estimat av kontantstrøm, men at dette likevel ikke har hatt betydning for den forutgående vurderingen av økonomien i prosjektet, da denne er gjort på riktig grunnlag. Fiskeridirektoratet har videre lagt til grunn at det er en betydelig risiko knyttet til økonomien i prosjektet, men at klager må være nærmest til å bære risikoen knyttet til egne forutsetninger.

Det er videre ikke meningen at utviklingstillatelser skal avlaste all risiko i prosjektet. Den økningen i estimerte investeringer som har skjedd etter at søknaden ble sendt inn, må Nordlaks selv bære risikoen for og vil ikke kunne brukes som begrunnelse for flere utviklingstillatelser.

Nordlaks har søkt om å få benytte deler av biomassen i et oppvekstanlegg i den perioden Havfarmen bygges. Direktoratet vurderer at dette vil kunne gi en *økonomisk* risikoavlastning, men at det ikke er *driftsmessig* nødvendig for å utvikle Havfarmen. Det vises her til retningslinjene fra departementet som ikke åpner for at det kan gis tillatelser utover det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre prosjektet. Ifølge direktoratet blir vurderingen den samme selv om det ikke er søkt om egne tillatelser til dette formålet og det er utviklingstillatelsene som skal benyttes på oppvekstanlegg.

Når det gjelder antallet tillatelser viser direktoratet til søker sine uttalelser i klagen punkt 2.4 om at målsettingen er å kunne gjennomføre prosjektet og søke konvertering så tidlig som mulig, helst etter en produksjonssyklus. Dette sammenholdt med andre opplysninger i dokumentet om redusert biomasse i utprøvningsfasen, kan tyde på at det er tilstrekkelig å foreta uttesting av anlegget med 10 tillatelser.

Fiskeridirektoratet anfører at det ikke ville hatt betydning for deres vurdering av behovet for antall tillatelser om oppgitt prosjektperiode i søknaden hadde vært kortere med dertil negativ kontantstrøm etter endt prosjektperiode. Det vises blant annet til at Nordlaks ved konvertering av tillatelsene på et tidligere tidspunkt også ville oppnådd fordeler ved dette, herunder mer effektiv drift av tillatelsene. Videre anfører direktoratet at dersom Nordlaks klarer å gjennomføre prosjektet vil de kunne tjene inn hele investeringen i løpet av prosjektperioden. Dersom selskapet oppfyller målkriteriene og konverterer tillatelsene vil videre produksjon på eller omsetning av tillatelsene også kunne representere en stor nettogevinst, og dette gjelder uavhengig av om selskapet tildeles 10 eller 13 tillatelser.

Nordlaks har anført at det er behov for å teste ut anleggets fulle kapasitet for å kunne dokumentere fiskevelferd under det som blir standard kommersiell størrelse på anlegget. Direktoratet mener imidlertid at dette ikke er momenter som skal tas med i vurderingen av behovet for biomasse til gjennomføring av prosjektet. Direktoratet anfører derimot at dersom det er tvil om hensynene til fiskehelse og fiskevelferd ivaretas i prosjektet taler dette ikke for tildeling av ytterligere biomasse. Direktoratet tilbakeviser for øvrig at de har hevdet at anlegget skal driftes i hevet tilstand året rundt.

Til anførselen om forskjellsbehandling viser direktoratet til at Ocean Farming AS fikk tildelt omsøkt biomasse som var 8 tillatelser og at dette er to færre enn det Nordlaks er blitt tildelt. Det er videre en forskjell på konseptene ved at Ocean Farming AS skal teste ut all biomassen i en merd, mens Nordlaks skal benytte 6 merder og dermed har mulighet til å teste ut maksimal kapasitet i enkeltmerder.

I klagen har Nordlaks anført at direktoratet viser til bølgehøyder og strømverdier for lokaliteten Hadseløya som er ukjente for søker og at det er uklart hvor tallene er hentet fra. Fiskeridirektoratet viser i klageinnstillingen til at tallene er hentet fra to rapporter som Nordlaks har levert til direktoratet i forbindelse med søknaden. Nøyaktig hvilke miljølaste som legges til grunn har ifølge direktoratet imidlertid ikke betydning på dette stadiet i prosjektet, da det ferdige designet uansett må ha kapasitet til å motstå ekstremverdier.

## 5. DEPARTEMENTES VURDERING

Departementet vil først redegjøre for utgangspunktet som legges til grunn når søknader om utviklingstillatelser vurderes.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Departementet har presisert dette i retningslinjene. Her fremgår det 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 og som kan bidra til å løse miljø- og arealutfordringene som næringa står overfor. 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 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. Den endelige avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig vurdering. Det innebærer at det er nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig at vilkårene er oppfylt.

Departementet har gjennomgått søknaden, den betydelige mengden dokumenter innsendt i etterkant av selve søknaden samt de dokumenter søker har sendt direkte til departementet etter oversending av klageinnstillingen fra fiskeridirektoratet til departementet. I vår vurdering av saken vil vi først ta stilling til klagen på tilsagnsvedtaket og antallet tillatelser til Havfarm 1, og deretter avslaget på Havfarm 2 og 3.

### 5.1 Klage på tildelt biomasse til Havfarm 1

I søknaden av 24. november 2015 fremgår det at hovedmålet med søknaden er å utvikle og teste teknologi og driftskonsept for oppdrett av laks i områder som per i dag, på grunn av sin eksponering for vær, strøm og bølger, samt ut fra tilgjengelig teknologi, ikke anses å være egnet for slik aktivitet. Konseptet med Havfarmen vil således slik departementet ser det, kunne bidra til å oppnå en av hovedmålsettingene med ordningen som er å løse arealutfordringer som næringen har.

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at vilkårene for å få tildelt utviklingstillatelser er oppfylt. Departementet er enig i denne vurderingen, og vurderingstemaet er derfor hvor mange tillatelser Nordlaks skal tildeles til utvikling av Havfarm 1.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 28 første ledd at maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til utvikling ikke skal overstige 780 tonn, men det er ikke fastsatt en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles. Det følger av § 28 sjette ledd at det ved avgrensning av tillatelse til utvikling "blant annet [skal] tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet". Uttrykket "blant annet" taler for at også andre hensyn kan være relevante. I henhold til § 28b syvende ledd kan det i motsetning til hva som gjelder ved tildeling av for eksempel forskningstillatelser også tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling. Retningslinjene fastslår at dette likevel ikke innebærer at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å kunne utvikle den aktuelle teknologien og foreta eventuell utprøving av det nye konseptet i

kommersiell skala. Fiskeridirektoratet har ved behandlingen av søknaden lagt til grunn at det er tilstrekkelig for å teste ut teknologien at det tildeles 10 tillatelser.

Av søknaden fremgår det at Nordlaks mener de er avhengig av at konseptet kan testes i forhold til sin kapasitet med tanke på produksjonsstørrelse. Videre mener Nordlaks at prosjektet krever at de har mulighet til å ha en rask produksjon til en høy produksjonstopp, og deretter høy utslakting. Dette vil dermed kreve høy maksimal tillatt biomasse på lokalitetsnivå for en så god utnyttelse som mulig. Det er opplyst at konstruksjonen er bygget for å romme 10.000 tonn og at det er avgjørende å vinne kunnskap om blant annet fiskevelferd, levemiljø, miljømessige forhold, servicefunksjoner og økonomi ved uttesting av anlegget med produksjon i forhold til kapasitet, noe som tilsvarer 13 tillatelser. I klagen anføres det i tillegg at 10 tillatelser ikke er i tråd med konseptet, at det ikke muliggjør fullskala prøveproduksjon da det innebærer at konseptet kun blir testet ut ved 80% kapasitet, og at dette heller ikke er tilstrekkelig ut fra økonomiske hensyn.

Ut fra de opplysningene som søker har fremlagt kan det anføres grunner til at det er mulig å teste ut anlegget med 10 tillatelser, jf. direktoratets vurdering knyttet til dette punktet. Fiskeridirektoratet argumenterer blant annet for at Havfarmen kan testes ut med full kapasitet i flere enkeltmerder og at dette vil gi tilstrekkelig uttesting av merden med tanke på å dokumentere funksjon, fiskevelferd etc. for videre kommersiell drift. Vi bemerker imidlertid at departementet ikke er enig med direktoratet i at det ved fastsettelsen av antall tillatelser ikke er relevant å ta hensyn til fiskehelse- og fiskevelferdsbetraktninger. Slik departementet vurderer saken bør søker i dette tilfellet tildeles en tilstrekkelig stor biomasse til å kunne prøve ut prosjektet i kommersiell skala, herunder hvordan anlegget ivaretar sentrale hensyn som fiskehelse- og fiskevelferd. Det betyr imidlertid ikke at søkere generelt må tildeles så stor biomasse at konstruksjonen må testes på maksimal kapasitet. Vi deler uansett direktoratets oppfatning om at det ikke kan testes ut mer biomasse enn det som er forsvarlig med tanke på fiskehelse og fiskevelferd, og det forutsettes således at disse forhold er ivaretatt ved uttestingen.

Ved tildeling av utviklingstillatelser kan det også tas hensyn til økonomien i prosjektet. Dette innebærer likevel ikke at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet. Spørsmålet er da om det er forhold knyttet til økonomien, herunder størrelsen på investeringene og risikoen i prosjektet som også tilsier at det bør tildeles flere enn 10 tillatelser.

Hensikten med utviklingstillatelsene er å stimulere til teknologiutvikling, og tildeling av den økonomiske fordelen utviklingstillatelsene faktisk representerer skal kun være risikoavlastning for søker ved utviklingen av ny teknologi. Departementet er videre av den oppfatning at det er riktig å legge vekt på verdien tildeling av tillatelser har per i dag selv om det hefter usikkerhet ved den fremtidige verdien på tillatelsene. Det legges til grunn at tildeling av utviklingstillatelser innebærer et betydelig gode for de som får slike tillatelser all den tid tillatelser til å drive akvakultur av laks i dagens marked er verdifulle. Desto lengre tidshorisonnt utviklingsprosjektet har dess større risiko hefter ved verdianslaget, men det innebærer like fullt tildeling av en potensielt verdifull tillatelse.

Departementet har forståelse for at de første tallene som ble presentert i søknaden fra Nordlaks kun var et foreløpig estimat og at det i et prosjekt av en slik størrelse vil kunne skje vesentlige endringer underveis som innebærer ytterligere kostnader. I den opprinnelige søknaden ble investeringene per havfarm opplyst å være i størrelsesorden 6-700 MNOK. I juni 2016 ble de opplyst å være 818 MNOK for Havfarm 1 og i klageomgangen har



investeringene for denne ifølge Nordlaks økt til 950 MNOK. Investeringskostnadene for Havfarm 2 og Havfarm 3 ble i juni 2016 opplyst å være 1 115 og 825 MNOK. Investeringskostnadene er imidlertid ikke dokumentert ytterligere. Departementet vil i utgangspunktet nevne at det er søker selv som skal investere i prosjektet og som må bære risikoen for egne økonomiske forutsetninger. Det at investeringene øker utover i prosjektperioden vil således ikke kunne begrunne at det skal tildeles ytterligere tillatelser. Departementet er uansett enig med søker i at investeringene er betydelige og at det foreligger en betydelig risiko i prosjektet. Investeringene vil også være like stor selv om antallet tillatelser reduseres - og risikoen i prosjektet øker dersom søker ikke får tildelt omsøkt biomasse. Søkers plan er ifølge søknaden og senere opplysninger å teste ut konseptet med 8.000 tonn de første to årene for deretter å teste ut anlegget med full kapasitet på 10.000 tonn i resten av utviklingsperioden. Det er usikkert hvor lang utviklingsperioden blir, men tilsagnet er gitt med en varighet på 15 år.

I Nordlaks' finansieringsplan fremkommer det at under visse forutsetninger, herunder tildeling av 13 tillatelser, får prosjektet avgrenset til bygging av Havfarm 1 en positiv kontantstrøm på om lag 135 MNOK. Finansieringsplanen for bygging av tre havfarmer, med tildeling av 13 tillatelser per installasjon, indikerer en negativ kontantstrøm på 310 MNOK. Med utgangspunkt i klagers beregninger vil en ev. utvikling av Havfarm 1 og Havfarm 2/3 innebære en kontantstrøm som befinner seg et sted innenfor dette spennet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved flere forhold knyttet til beregningene. For det første har Nordlaks lagt til grunn en forholdsvis lav tillatelsesutnyttelse grunnet produksjonsmønsteret hvor kun én generasjon fisk til enhver tid befinner seg i merden. Tillatelsesutnyttelsen, dersom prosjektet tildeles 13 tillatelser, vil i utviklingsprosjektets løpetid ligge mellom 47 % - 59 % av det nasjonale snittet for alminnelige kommersielle tillatelser i 2015. Innvendingen knytter seg til den forespeilede tillatelsesutnyttelsen av utviklingstillatelsene etter konvertering. Det må slik departementet ser det kunne forventes en mer effektiv tillatelsesutnyttelse etter konvertering ettersom oppdretter vil få full fleksibilitet når utviklingstillatelsene er konvertert til alminnelige matfisktillatelser. Når tillatelsen er konvertert vil søker stå fritt til å utnytte ledig tillatelseskapasitet og vil heller ikke være bundet til å utnytte tillatelsene i havmerden. Dette er forhold som taler for at tillatelsesutnyttelsen bør antas å være nær normale nivåer ved utviklingsprosjektets avslutning. Det er for øvrig usikkert når prosjektet vil nå målkriteriene og være klart til konvertering. Dersom tillatelsene konverteres før det har gått 15 år, slik klager har satt som mål, vil dette ytterligere øke den positive kontantstrømmen ved at en på et tidligere tidspunkt vil kunne oppnå en høyere tillatelsesutnyttelse. Departementet finner ut fra dette at det med rimelighet kan legges til grunn en høyere tillatelsesutnyttelse enn klager har gjort i sine anslag.

Klager anfører at det er en betydelig usikkerhet på inntekts- og kostnadssiden av prosjektet som kan redusere prosjektets lønnsomhet. Slik usikkerhet kan slå ut til fordel for klager, men utfallet kan også bli redusert lønnsomhet i prosjektet. Prosjektets lønnsomhet er blant annet følsomt for variasjoner i driftskostnader, en faktor hvor det i utviklingsprosjekt kan foreligge mye usikkerhet. Departementet legger til grunn at det foreligger stor usikkerhet knyttet til investeringenes størrelse, tidspunktet for konvertering og dermed også kontantstrømanalysene som er foretatt. Dette er et stort prosjekt hvor det fortsatt gjenstår betydelig med utviklingsarbeid før anlegget kan være klart til produksjon. Departementet har således etter en konkret helhetsvurdering av prosjektets omfang og risikomomentene som er knyttet til den videre utvikling og uttesting av anlegget, kommet til at hensyn til behov for risikoavlastning tilsier at Nordlaks kan tildeles 13 tillatelser til utvikling av Havfarm 1.

## 5.2 Avslaget på Havfarm 2 og Havfarm 3

I søknaden av 24. november 2015 var Havfarmene beskrevet som én konstruksjon. I senere korrespondanse og i møter med Fiskeridirektoratet og departementet er det presisert at konseptet gjelder tre ulike Havfarmere som utvikles i en designspiral hvor erfaringer fra Havfarm 1 tas med videre til prosjekteringen av Havfarm 2 og 3. Dette fremkommer blant annet i brev fra Nordlaks datert 6. juni 2016. Det er derfor foreløpig ikke utarbeidet konkret design og tilhørende teknisk dokumentasjon for Havfarm 2 og Havfarm 3, da Nordlaks legger vekt på at det fremdeles er ønskelig å gjøre ferdig design og prosjekteringsfasen for Havfarm 1 før en fastlåser fundamentale parametere for Havfarm 2 og 3. I tilleggsopplysninger oversendt departementet 5. mai 2017 har Nordlaks ytterligere beskrevet de tekniske ulikhetene mellom Havfarm 1, 2 og 3. Det er særlig mellom Havfarm 1 og Havfarm 2/3 at de største forskjellene ligger. Hovedforskjellen mellom Havfarm 1 og Havfarm 2/3 er at den første er stasjonær og forankres fast til en lokalitet mens de to andre er gradvis mer mobile. Havfarm 2 skal være flyttbar med fortøyning på forhåndsbestemte lokaliteter. Havfarm 3 er tiltenkt komplett dynamisk posisjonering, uten fortøyning og med forflytningskapasitet dimensjonert for alle relevante lastkondisjoner. For Havfarm 2 og 3 legger søker til grunn at det blir mulig å registrere disse enhetene som skip og at de dermed innretter seg etter et maritimt regelverk da de blant annet er avhengig av navigasjon og andre maritime operasjoner. Som vist til under punkt 3.1 vil Havfarm 2 og 3 kunne benyttes på et mye større areal og på den måten oppfylle et av hovedformålene med ordningen med utviklingstillatelser som er å løse arealutfordringer i havbruksnæringen. Av Havfarm 2 og 3 er det videre Havfarm 3 som har det største potensialet i forhold til arealutnyttelse.

Departementet har ved behandlingen av søknader om utviklingstillatelser lagt til grunn at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som de mener er relevante og nødvendige for saken. Videre må søkere allerede på søknadsstadiet kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjektet, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Dette innebærer at dersom de nye opplysningene i realiteten innebærer en ny søknad i forhold til det som er presentert som en del av den opprinnelige søknaden, vil myndighetene også behandle det som en ny søknad. I foreliggende sak kan det reises spørsmål ved om det er levert tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til hele utviklingsløpet. Slik departementet vurderer dette er det levert tilstrekkelig dokumentasjon for konseptet. Nordlaks leverte sin søknad før det var fastsatt utfyllende retningslinjer og det ble kjent hva som krevdes av innsendt dokumentasjon. Søknaden de leverte falt innenfor ordningen og hadde en slik kvalitet at den ble behandlet videre med sikte på tildeling. Dette innebærer at de har fått muligheten til å presisere og ytterligere dokumentere søknaden underveis. Departementet vurderer det dithen at den generiske konstruksjonen i søknaden og vedlagt teknisk dokumentasjon også kan legges til grunn for tildeling av utviklingstillatelser til Havfarm 2/3. At Nordlaks vil dra nytte av erfaringene fra design og prosjekteringsfasen av Havfarm 1 før parametere for Havfarm 2/3 fastlåses synes ut fra et utviklingsløpsmessig synspunkt som fornuftig. Det er etter departementets syn ikke slik at Havfarm 2/3 starter på bar bakke i betydning at ingen teknisk dokumentasjon foreligger. Nordlaks har fremlagt betydelig grunddokumentasjon som vil være et utgangspunkt for utvikling av ulike havfarmere.

For tildeling av utviklingstillatelser er det et krav at konseptet er å regne som *betydelig innovasjon*. Isolert sett kan det hevdes at alle 3 havfarmene representerer betydelig innovasjon dersom hver og en av dem sammenlignes med dagens oppdrettsanlegg. Men det må også vurderes om de ulike havfarmene seg imellom representerer tilstrekkelig ulikhet til at det kan forsvares å tildele tillatelser også til Havfarm 2 og/eller Havfarm 3. Alle de tre 3 havfarmene

tar utgangspunkt i den samme generiske konstruksjonen som er vedlagt Nordlaks sin søknad. Det er lagt opp til at bygging av nr. 2 og nr. 3 skal baseres på de erfaringer man gjør seg i design og prosjekteringsfasen for Havfarm 1. Men, dersom utviklingen av Havfarm 2 og 3 kun er en videreutvikling av havfarmen kan ikke dette forsvare tildeling av tillatelser til ytterligere havfarmer. Ulikhet mellom 1 og 2/3 kan vurderes ut ifra både form og funksjon. Med tanke på form legges den generiske konstruksjonen til grunn. Det endelige resultatet for Havfarm 2/3 vil avvike fra denne da den vil baseres på de innledende fasene for konstruksjonen av Havfarm 1. Søker har imidlertid klargjort at det vil måtte gjennomføres vesentlige konstruksjonsmessige endringer både i baug og hekk knyttet til fremdriftssystem med thrustere og kraftbehov. Det at Havfarm 2 og 3 høyst sannsynlig må registreres som skip vil også innebære andre krav enn ved Havfarm 1. Når man ser på funksjon er det også ulikheter mellom de tre Havfarmene. Frikoblingen fra fortøyning innebærer at Havfarm 3 har et betydelig større potensial til å oppfylle utviklingstillatelsenes formål om å gjøre tilgjengelig større areal for havbruksnæringen. I rapport utarbeidet av DNV-GL datert 23. januar 2017 anslås tilgjengelig areal for de 3 havfarmene å være; 280 km<sup>2</sup> for Havfarm 1, 473 km<sup>2</sup> for Havfarm 2 og 1.531 km<sup>2</sup> for Havfarm 3.

Et viktig moment i departementets vurdering er den mulighet som ligger i flyttbare/mobile havfarmer og hva dette representerer med tanke på å tilgjengeliggjøre nytt areal for havbruksnæringen. 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. 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.

Spørsmålet videre blir da hvor stor biomasse som er driftsmessig nødvendig for å utvikle teknologien knyttet til Havfarm 3.

Departementet vurderer det slik at Nordlaks ved å ha fått tildelt 13 tillatelser til Havfarm 1 har muligheter til å teste ut teknologien knyttet til denne som også vil ha overføringsverdi til Havfarm 3. Det foreligger derfor ikke de samme grunner for at det er nødvendig med tilsvarende antall tillatelser til Havfarm 3. Samtidig vil det kunne være behov for å teste ut den egenartede teknologien til Havfarm 3 i tilsvarende skala som for Havfarm 1. Departementet vil på denne bakgrunn åpne for at tillatelsene tildelt Havfarm 1 kan tas i bruk i Havfarm 3 og motsatt. Departementet vurderer det slik at 8 tillatelser, kombinert med de 13 som tildeles Havfarm 1 og som kan tas i bruk i Havfarm 3, er tilstrekkelig risikoavlastning til at Nordlaks kan utvikle Havfarm 3. Departementet vil på bakgrunn av dette sende saken tilbake til Fiskeridirektoratet som vil fastsette målkriteriene knyttet til utviklingen av Havfarm 3.

Departementet slutter seg til direktoratets vedtak når det gjelder varighet på tillatelsene og legger til grunn at det er behov for tilsvarende lengde på tillatelsene til utvikling av Havfarm 3.

Når det gjelder spørsmålet om å få benytte deler av biomassen i et oppvekstanlegg i den perioden Havfarmen bygges, er departementet enig i direktoratets vurdering. Vi viser her til retningslinjene fra departementet som ikke åpner for at biomasse fra utviklingstillatelser kan utnyttes på lokaliteter som ikke er tilknyttet utviklingstillatelsen. Kostnadene til innkjøp av

smolt eller fisk til utvikling av Havfarmen vil være en del investeringskostnadene i prosjektet, på lik linje med andre som er tildelt utviklingstillatelser.

## 6. VEDTAK

Fiskeridirektoratets vedtak når det gjelder tildeling av tillatelser til Havfarm 1 opprettholdes, med den endring at det tildeles 13 tilsagn om tillatelser og ikke 10 tilsagn om tillatelser.

Nordlaks AS tildeles 8 tilsagn om tillatelser til utvikling av Havfarm 3. Den delen av søknaden som gjelder tildeling av tillatelser til Havfarm 3 sendes tilbake til Fiskeridirektoratet som skal fastsette målkriteriene, jf. laksetildelingsforskriften § 23 femte ledd.

Det åpnes for at tillatelsene tildelt Havfarm 1 kan tas i bruk i Havfarm 3 og motsatt.

Tillatelsene gis for inntil 15 år fra tidspunktet for når endelig tillatelse er gitt.

Klagene er etter dette tatt delvis til følge.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28. I medhold av laksetildelingsforskriften § 28c settes det som vilkår at mulig søksmål om dette forvaltningsvedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra mottakelsen av dette brev. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven § 16-12 til § 16-14.

Med hilsen

Yngve Torgersen  
fung. ekspedisjonsjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*