

SANDS Advokatfirma DA

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3831

4. desember 2023

Albatros Technology B.V. – vurdering av klage på vedtak om tilsagn om 1633 tonn maksimal biomasse til utviklingstillatelser

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Albatros Technology B.V. (heretter «Albatros» eller «klager») datert 13. mai 2021 på Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn om tre utviklingstillatelser til konseptet «Basis Module». Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet den 20. oktober 2022.

Albatros søkte den 8. mars 2017 om ni utviklingstillatelser til realisering av konseptet «AquaBarge», senere nedskalert og omdøpt til «Basis Module». Fiskeridirektoratet avsto søknaden den 15. juni 2018 med den begrunnelse at konseptet ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 6-6 (tidl. § 23b). Nærings- og fiskeridepartementet opphevet avslaget den 16. april 2020, og sendte saken tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling. Den 23. april 2021 ga Fiskeridirektoratet tilsagn om tre utviklingstillatelser på totalt 1633 tonn maksimal tillatt biomasse (MTB). Albatros påklaget vedtaket den 13. mai 2021 med den begrunnelse at konseptet skulle ha vært tildelt totalt 2625 tonn MTB.

Fiskeridirektoratet har vurdert klagen, men har ikke funnet grunn til å omgjøre eller endre sitt vedtak. Saken ble sendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse den 20. oktober 2022.

Albatros er part i saken, og har dermed klagerett. Klagen kom inn innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 siste ledd. Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

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
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Victor Ulland
22 24 64 56

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge forskriftens § 6-1 andre ledd 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 § 6-6. 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 derfor høyt. 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.

Forvaltningen kan gi tillatelse etter en «faglig vurdering» av søknaden, jf. laksetildelingsforskriften § 6-4 første ledd. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens faglige skjønn å vurdere om tillatelse til utviklingsformål skal tildeles eller ikke, jf. også formuleringen «kan» i § 6-6 første ledd.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 6-14 første ledd at «[m]aksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering, hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov». Maksimal tillatt biomasse (MTB) per tillatelse skal ikke overstige 780 tonn. I § 6-14 sjette ledd står det videre at «[v]ed avgrensning av tillatelse til utvikling, skal det blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet». Ved vurdering av biomassebehovet kan det, i motsetning til andre særtillatelser, tas hensyn til søkers «behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk», jf. siste ledd.

Ifølge retningslinjene skal vurderingen ta utgangspunkt i det konkrete behovet for biomasse som den enkelte søknad reiser, for å kunne utvikle den aktuelle teknologien og foreta en eventuell utprøving av det nye konseptet i kommersiell skala. Det skal ikke tildeles mer biomasse enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet.

3. Saksforløp

3.1. Søknaden og behandlingen av denne

Albatros' utviklingskonsept er beskrevet som et lukket flytende oppdrettsanlegg som skal installeres på en lekter og benytte seg av RAS-teknologi. Konseptet egner seg for skjermede lokaliteter og skal ligge stasjonært med fire forankringspunkter. Fisken i anlegget skal produseres fra smolt til slakteklar størrelse. Alle nødvendige systemer for drift vil bli installert ombord på lekteren, med unntak av hovedstrømforsyningen, som er planlagt å komme fra landnettet. Anlegget skal kombinere teknologi fra oljenæringen og havbruksnæringen.

Vi viser ellers til søknaden, den oppdaterte konseptbeskrivelsen som er presentert i brev fra Albatros til Fiskeridirektoratet datert 25. juni 2020, og til beskrivelsene i vedtaksbrevene for øvrig.

Fiskeridirektoratet avslo Albatros' søknad om utviklingstillatelser til det beskrevne prosjektet, med den begrunnelse at det ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon». Avslaget ble opphevet av Nærings- og fiskeridepartementet, og sendt tilbake til direktoratet for videre behandling. Direktoratet ga deretter Albatros tilsagn om tre utviklingstillatelser på totalt 1633 tonn MTB. Biomassebegrensningen er basert på en fisketetthet på 56 kg/m³, som Fiskeridirektoratet vurderte som høyeste faglig forsvarlige produksjonstetthet for dette konseptet. Direktoratet viste i den sammenheng til tidligere praksis for sammenlignbare konsepter (tilhørende Reset Aqua AS og Eide Fjordbruk AS).

3.2. Klage på tildelt biomasse

Albatros påklaget tilsagnsvedtaket fra Fiskeridirektoratet med den begrunnelse at prosjektet skulle ha vært tildelt totalt 2625 tonn MTB.

I klagen anfører de at gjeldende kunnskap ikke begrunner en grenseverdi for fisketetthet på 56 kg/m³, og viser i den sammenheng til at det er andre RAS-prosjekter under drift og prosjektering med fisketetthet opp mot 80-100 kg/m³. Klager har lagt ved notater fra faglige samarbeidspartnere som redegjør for gjeldende vitenskapelige status for fisketetthet og industripraksis i RAS-anlegg.

Klager anfører videre at hensynet til fisketetthet vil bli ivaretatt under drift, og viser til at dyrevelferdsregelverket er fleksibelt og uten en låst grense for fisketetthet. Klager mener at det må legges til grunn et romslig anslag for forsvarlig fisketetthet som tar høyde for både dagens praksis, fremtidig forskning og utvikling, og de konkrete forholdene i prosjektet. For å kunne teste anlegget i tråd med formålet til ordningen med utviklingstillatelser, mener klager at prosjektet deres må gis de samme spillereglene som gjelder for kommersielle RAS-anlegg.

Til slutt skriver klager at «Basis Module»-konstruksjonen og biomassebehovet allerede er redusert til et absolutt minimum, og at prosjektet deres ikke vil være økonomisk gjennomførbart med kun 1633 tonn tillatt biomasse. Klager forklarer at risikoavlastningen vil være relativt svak sammenlignet med andre prosjekter som har fått tildelt utviklingstillatelser.

3.3. Supplerende opplysninger til klagen

I e-post fra Fiskeridirektoratet den 24. mai 2022 ble Albatros informert om at behandlingen av klagen deres var satt på vent inntil klagesaken med Eide Fjordbruk AS og konseptet Salmon Zero var avgjort av departementet. Da Eide Fjordbruk sin klagesak var avgjort, ble Albatros invitert til å sende supplerende merknader til klagen sin til Fiskeridirektoratet. Supplerende merknader ble sendt til Fiskeridirektoratet den 30. juni 2022.

I de supplerende merknadene skriver klager at deres konsept og Salmon Zero er fundamentalt ulike konsepter, og at klageavgjørelsen i Salmon Zero-saken derfor ikke kan legge føringer for vurderingen av Albatros' konsept. Albatros skriver videre at de i langt større grad enn Eide Fjordbruk har dokumentert gjeldende kunnskap og industripraksis for fisketetthet i RAS-anlegg generelt og deres prosjekt spesielt. Albatros er også av den oppfatning at Salmon Zero-konseptet ikke kan påvise like stor grad av kontroll over anlegget med hensyn til fiskevelferd. Klager skriver avslutningsvis at Salmon Zero har en mye lavere investering per m³ vannvolum, og at de selv med delvis avslag har blitt tildelt konsesjoner med en verdi på 108 % av nødvendig investering, sammenlignet med Albatros sine anslåtte 35 %.

3.4. Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Fiskeridirektoratet holder fast ved at beste tilgjengelige kunnskap på nåværende tidspunkt tilsier at det ikke kan tildeles biomasse til Albatros som innebærer en høyere fisketetthet i anlegget enn 56 kg/m³.

Direktoratet viser til departementets klageavgjørelse i klagesaken med Eide Fjordbruk og «Salmon Zero», hvor det er lagt til grunn at vurderinger av fiskevelferd ligger innenfor rammene av laksetildelingsforskriften og at det ved avgrensning av biomasse kan tas hensyn til bestemmelsene om forsvarlig fisketetthet i akvakulturdriftsforskriften § 25, selv om denne bestemmelsen formelt sett forvaltes av Mattilsynet. Direktoratet skriver at det er selskapet sitt ansvar å dokumentere at den omsøkte produksjonstettheten er forsvarlig. Direktoratet presiserer også at utviklingstillatelse ikke er det samme som forskningstillatelse, og at utviklingskonseptet må være kommet forbi forskningsstadiet for å få tildelt utviklingstillatelse.

Når det gjelder klagens vedlagte notater fra NIVA/Akvaplan-niva og ScaleAQ om fisketetthet og vannkvalitet i RAS-anlegg, skriver Fiskeridirektoratet at erfaringer fra RAS på land ikke kan legges ubetinget til grunn for Albatros' sak. Direktoratet viser i denne sammenheng til omgjøringsvedtaket til departementet, hvor det blant annet er lagt til grunn at klager skal utvikle et helt nytt konsept, som skiller seg både fra andre lukkede og semi-lukkede anlegg i sjø og fra landbaserte akvakulturanlegg. Fiskeridirektoratet skriver at de er i sterk tvil om hvilken maksimal fisketetthet som vil være forsvarlig i Albatros' omsøkte konsept, men at de uansett ikke finner det dokumentert eller sannsynliggjort at det vil være forsvarlig med tettheter opp mot 90 kg/m³, som omsøkt.

Fiskeridirektoratet er enig med klager i at det er sentrale forskjeller mellom Albatros og Eide Fjordbruks konsepter, men at disse forskjellene ikke tilsier at det bør innvilges høyere fisketetthet for Albatros' konsept. Det er usikkerheten knyttet til forsvarlig fisketetthet i et nytt

konsept og hensynet til likebehandling som ifølge Fiskeridirektoratet har vært avgjørende for deres vurdering.

Fiskeridirektoratet er ikke enig i klagers påstand om at det må legges til grunn «et romslig anslag som tar høyde for dagens praksis med hensyn til dimensjonerende tetthet, fremtidig forskning og utvikling, samt de konkrete forhold i prosjektet». Direktoratet forklarer at det ikke kan tildeles mer biomasse enn det som i dag anses forsvarlig.

Fiskeridirektoratet skriver videre at prosjektets økonomiske side ikke har betydning for hvilken fisketetthet som kan anses forsvarlig, og finner derfor ikke grunn til å vektlegge dette momentet i denne klagesaken.

4. Departementets vurdering

4.1. Innledning

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

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, tilsagnet fra Fiskeridirektoratet, klagen med supplerende opplysninger og klageinnstillingen fra Fiskeridirektoratet.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet har gjennom klagebehandlingen kommet til at Basis Module-konseptet oppfyller tildelingsvilkårene for utviklingstillatelse. På denne bakgrunn har Fiskeridirektoratet gitt Albatros tilsagn om 1633 tonn maksimal tillatt biomasse til realisering av konseptet. Den tildelte biomassen er begrunnet i direktoratets faglige vurderinger av forsvarlig fisketetthet i anlegget, som er vurdert til 56 kg/m³. Albatros anfører på sin side at gjeldende kunnskap ikke begrunner en grenseverdi for fisketetthet på 56 kg/m³, slik Fiskeridirektoratet har lagt til grunn. Klager anfører også at hensynet til fiskevelferd uansett vil bli ivaretatt under drift, og viser til at akvakulturdriftsregelverket er fleksibelt uten en låst grense for fisketetthet.

Departementet vil i det videre foreta en selvstendig vurdering av utviklingsprosjektets biomassebehov. Hovedspørsmålet for departementet er hvor stor biomasse som er nødvendig for å gjennomføre det omsøkte prosjektet, jf. laksetildelingsforskriften § 6-14, og da særlig hva som må anses som fiskevelferdsmessig forsvarlig tetthet i anlegget (punkt 4.2.2). Klagers behov for økonomisk risikoavlastning vil også kommenteres (punkt 4.2.3).

Departementet slutter seg til Fiskeridirektoratets øvrige vurderinger av tildelingsvilkårene i saken, og begrenser den videre gjennomgangen til spørsmålet om klagers biomassebehov.

4.2. Hvor stor biomasse er nødvendig for å gjennomføre det omsøkte prosjektet?

4.2.1. Vektlegging av akvakulturdriftsregelverkets bestemmelser om forsvarlig fisketetthet i laksetildelingsforskriften § 6-14

Departementet finner det hensiktsmessig først å gjøre rede for vår tolkning av laksetildelingsforskriften § 6-14, nærmere bestemt om adgangen til å vektlegge

akvakulturdriftsforskriftens regler om forsvarlig fisketetthet (§ 25) ved vurderingen av søkers biomassebehov etter laksetildelingsforskriften.

Forvaltningsansvaret for fiskehelse og -velferd ligger formelt hos Mattilsynet, mens det er Fiskeridirektoratet som behandler og avgjør søknader om akvakulturtillatelse til særlige formål, herunder utviklingstillatelse.

Spørsmålet har blitt behandlet av departementet tidligere, blant annet i klagevedtak datert 30. mai 2022 i saken med Eide Fjordbruk og «Salmon Zero». Departementet viste i denne saken til laksetildelingsforskriftens tidl. § 28b sjette ledd (nå § 6-14 sjette ledd), hvor det står at det ved avgrensning av utviklingstillatelse «blant annet» skal tas hensyn til «hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet». Departementet presiserte at formuleringen «blant annet» tilsier at også andre hensyn kan være relevante ved den nærmere avgrensningen av tillatelsen. Dette ble sett i sammenheng med forarbeidene til akvakulturlovens formålsbestemmelse, hvor det fremgår at myndighetene har et ansvar for å hindre at hensynene til fiskehelse og fiskevelferd motvirkes i forvaltningen etter akvakulturloven.¹ Departementet var videre av den oppfatning at akvakulturdriftsforskriftens bestemmelser om forsvarlig fisketetthet i § 25 gir anvisning på vurderinger av forsvarlig fisketetthet som også har gyldighet *forut for* driftsfasen.

Departementet kom etter dette til at det både er naturlig og rimelig at Fiskeridirektoratet ser hen til akvakulturdriftsforskriften § 25 ved avgrensningen av biomasse etter laksetildelingsforskriften § 6-14 sjette ledd. Det forhold at akvakulturdriftsforskriften § 25 forvaltes av Mattilsynet, var etter departementets syn ikke til hinder for dette.

Departementet finner ikke grunn i den foreliggende saken til å fravike de grunnleggende utgangspunktene som er trukket opp ovenfor. Vi viser også til at den samme forståelsen av laksetildelingsforskriften er lagt til grunn i andre utviklingstillatelsessaker, eksempelvis i Fiskeridirektoratets vedtak datert 30. oktober 2019 i saken med Reset AS.

Ved tildeling av utviklingstillatelse skal det som nevnt vurderes hvor mye biomasse som er nødvendig for å kunne gjennomføre det omsøkte prosjektet. Dette innebærer at det ved fastsettelse av maksimal biomasse må vurderes hvor mye biomasse søkeren vil kunne nyttiggjøre seg av i prosjektet. I henhold til den forståelsen av laksetildelingsforskriften § 6-14 sjette ledd som er lagt til grunn ovenfor, vil ikke søker ha behov for mer biomasse enn det til enhver tid gjeldende vilkår og regler om forsvarlig fisketetthet tilsier, nettopp fordi dette er biomasse som søker ikke kan nyttiggjøre seg av i driftsfasen. Dette blir et utgangspunkt for vurderingen av hvor mye biomasse som skal tildeles Albatros' utviklingsprosjekt.

Departementet vil understreke at Fiskeridirektoratet og departementet som klageinstans bør utvise varsomhet med å avgrense biomasse til utviklingstillatelse under henvisning til akvakulturdriftsforskriftens regler. Departementet er likevel av den oppfatning at ettersom Mattilsynet ikke deltar i behandlingen av utviklingstillatelsessøknader og vurderer

¹ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), s. 53-54

biomassebehov i et dyrevelferdsperspektiv, må det være rom for at Fiskeridirektoratet og departementet som klageinstans foretar slike vurderinger ut fra søkerens dokumenterte behov. Departementet gjentar i den forbindelse at det i akvakulturlovens forarbeider fremgår at myndighetene har et ansvar for å hindre at hensynene til fiskehelse og fiskevelferd motvirkes i forvaltningen etter akvakulturloven.

Departementet bemerker til slutt at de biomassebegrensningene som pålegges av direktoratet eller departementet som klageinstans ikke hindrer Mattilsynet i å begrense biomassebehovet ytterligere i tilsyns- og driftsfasen. Mattilsynet vurderer også hensynet til fiskehelse og fiskevelferd etter matloven og dyrevelferdsloven ved søknad om lokalitetsklarering. Vilårene og prosessen for slik godkjenning/tillatelse er nærmere regulert i forskrift.

4.2.2. Vurdering av dokumentasjon av forsvarlig fisketetthet i lukkede anlegg

Utgangspunktene for vurderingen

Utgangspunktet i 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. Departementet legger til grunn at Albatros sitt «Basis Module»-konsept, som er et RAS-anlegg, faller innenfor definisjonen av «lukkede produksjonsenheter» i akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav p. Den absolutte grensen på 25 kg/m³ gjelder derfor ikke i denne saken. Akvakulturdriftsforskriften § 25 første ledd slår likevel fast at fisketettheten alltid skal være «forsvarlig og tilpasset vannkvalitet, fiskenes atferdsmessige og fysiologiske behov, helsestatus, driftsform og fôringsteknologi». Dette vil derfor være retningsgivende for den konkrete vurderingen av søkers biomassebehov i denne saken.

Søker må sannsynliggjøre at den 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 departementet kunne ta stilling til hvor sannsynlig det er at søker vil kunne drifte innenfor forsvarlige rammer med den omsøkte fisketettheten.

Albatros søkte opprinnelig om 7020 tonn MTB (ni tillatelser) til konseptet «AquaBarge». Søknaden har senere blitt nedskalert og omdøpt til «Basis Module». I brev fra klager datert 22. september 2020 (med vedlegg) står det at maksimal biomasse ved full produksjon i anlegget vil være 2625 tonn (tilsvarende 3,4 tillatelser). Departementet kan ikke tildele flere tillatelser enn det som kreves for å kunne gjennomføre prosjektet. Det vil dermed maksimalt kunne tildeles 2625 tonn MTB til Albatros' prosjekt.

Departementet viser til klagevedtak i saken med Atlantis Subsea AS (datert 18. desember 2017), som gjaldt delvis avslag på søknad om utviklingstillatelse:

«Etter vårt syn er det en vesensforskjell mellom hva retningslinjene gir anvisning på og det klager anfører; utprøving av teknologi i «kommersiell skala» (retningslinjene) og

utprøving av konseptet med den biomassen anlegget skal ha i kommersiell drift (klagers syn), er ikke det samme.» (s. 5)

Utprøving i «kommersiell skala» betyr altså ikke at det omsøkte konseptet skal tildeles så stor biomasse at konstruksjonen kan testes med maksimal kapasitet. Vurderingen av søkers biomassebehov skal ta utgangspunkt i hva som er nødvendig for å teste ut teknologien som skal utvikles, jf. laksetildelingsforskriftens § 6-14 sjette ledd.

Departementet viser videre til retningslinjene for utviklingstillatelsessaker, hvor det står at «[u]tviklingstillatelser kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen og frem mot kommersialisering av den teknologiske løsningen» (s. 1). Dette er videre utdypet i departementets klagevedtak i saken med Mowi AS (tidl. Marine Harvest Norway AS) og konseptet «Marine Donut» (datert 16. juli 2018):

«Utviklingstillatelsene skal således bidra til å utvikle teknologi. Selv om det er et mål at konseptene etter hvert skal kunne kommersialiseres, er det ikke slik at ordningen med utviklingstillatelser innebærer at det må tildeles så mye biomasse at prosjektene skal ende med et ferdig utviklet produkt klar til kommersialisering etter endt prosjektperiode. Ordningen skal gi aktørene risikoavlastning i utviklingsfasen, men det er ikke hensikten å eliminere all risiko.» (s. 9)

Klagers fremlagte dokumentasjon

Klagers omsøkte prosjekt er lagt opp slik at biomassen og fisketettheten vil økes stegvis gjennom utsett og vekst av fisken. Produksjonssyklusene skal vare i 16 måneder, og er delt i fire vekstperioder, fra smolt på rundt 105 gram og frem til slakteklar matfisk på nærmere 5 kg. Nytt utsett skal skje hver 16. uke. Anlegget vil ha to etasjer med til sammen tolv tanker til produksjon av fisk, med et totalt produksjonsvolum på 29 280 m³. I den første smoltfasen (105-450 g) er det planlagt å produsere med tettheter opp til 69 kg/m³, mens det i de øvrige produksjonsfasene planlegges tettheter opp til 80 kg/m³.

Klager har lagt til grunn at hensynet til fiskevelferd vil bli tilstrekkelig ivaretatt under drift. Produksjonsplanen innebærer som nevnt en stegvis økning av fisketettheten, der de høyeste tetthetene skal gjelde for stor fisk over korte perioder. Klager viser til at deres forskningspartnere NIVA/Akvaplan-niva og ScaleAQ vurderer at prosjektet (med den omsøkte biomassen/fisketettheten) vil være fiskevelferdsmessig forsvarlig. I deres vurderinger er det vist til ulike publiserte forskningsartikler og erfaringer fra andre næringsaktører (upubliserte) som skal underbygge deres påstand. Disse vil gjennomgås nærmere nedenfor. Klager har også lagt ved og vist til Havlandet RAS Pilot sin sluttrapport til Innovasjon Norge (datert 1. desember 2021) med beskrivelser av deres planlagte og faktisk gjennomførte aktiviteter, grad av måloppnåelse og vurderinger av nytten av prosjektet.

På bakgrunn av den fremlagte informasjonen mener klager at det er forsvarlig å drifte anlegget deres med fisketettheter på opptil 80-90 kg/m³.

Departementets vurdering av den fremlagte dokumentasjonen

På generelt grunnlag kan ikke departementet vektlegge informasjon som ikke er fagfellevurdert og/eller publisert ved vurdering av forsvarlig fisketetthet. Praktisk erfaring fra andre prosjekter/aktører beskrevet skriftlig kan kun anses som støtteargumentasjon. Erfaringer fra RAS-anlegg på land kan heller ikke legges ubetinget til grunn for Basis Module-konseptet. Departementet viser til at det her er tale om uttesting av et helt nytt og uprøvd konsept. Departementet ønsker også å påpeke at det ikke nødvendigvis kan settes likhetstegn mellom forskning på settefisk og forskning på matfisk, ettersom laksefisk har ulike fysiske behov avhengig av fiskens størrelse og vekt.

I klagen med vedlegg er det vist til flere ulike referanser som etter klagers syn tilsier at det er fiskevelferdsmessig forsvarlig å drifte anlegget med fisketettheter opptil 80-90 kg/m³: Adams *et al.* (2007), Calabrese *et al.* (2017), Kjartansson *et al.* (1988), Liu *et al.* (2015), Sveen *et al.* (2016), Wang *et al.* (2019), VKM-rapport bestilt av Mattilsynet (2012) og Thorarensen & Farrell (2011). Klager har også vist til Kolarevic *et al.* (2013) og Kolarevic *et al.* (2016), men departementet har ikke lyktes med å finne relevante treff på disse referansene.

I tillegg til klagers referanseliste, har departementet på eget initiativ undersøkt Liu *et al.* (2016),² Kolarevic *et al.* (2014),³ Berg *et al.* (1996)⁴ og Soderberg *et al.* (1993).⁵

Departementet vurderer at de nevnte referansene har ulik grad av relevans for Albatros' klagesak. Det er flere ulike faktorer i forsøkene som påvirker deres relevans i den enkelte sak, blant annet forsøksfiskens vekt, vanntemperaturer, lengden på eksponeringen for høy fisketetthet, grad av kontroll på parametere for vannkvalitet, analysemetoder og forsøksdesign. Etter en selvstendig gjennomgang av forskningsresultatene som klager har henvist til, kan departementet ikke se at de velferdsmessige effektene av høy fisketetthet har blitt tilstrekkelig studert og analysert for laks over ca. 1 kg. Til sammenligning skal klagers Basis Module-konsept produsere fisk fra smolt til slakteklar fisk på nærmere 5 kg. De fleste forsøkene i klagers referanselister har derfor begrenset eller ingen verdi for vurderingen i denne saken.

Forsøket som er gjort med større fisk (1,75 kg), og som det derfor er mest relevant å se hen til i denne saken (Kjartansson *et al.* (1988)), er basert på en analyse av noen få kjemiske parametere. Forsøket ble gjennomført for 35 år siden, og har ikke blitt replikert siden den gang. Dagens forståelse og vurdering av fiskevelferd er betraktelig annerledes og mer

² B. Liu, Y. Liu, G. Sun. Effects of stocking density on growth performance and welfare-related physiological parameters of Atlantic salmon *Salmo salar* L. in recirculating aquaculture system. *Aquaculture Research*, vol. 48 (2017), pp. 2133-2144

³ J. Kolarevic, G. Baeverfjord, H. Takle, E. Ytteborg, B. K. M. Reiten, S. Nergård, B. F. Terjesen. Performance and welfare of Atlantic salmon smolt reared in recirculating or flow through aquaculture systems. *Aquaculture*, vol. 432 (2014), pp. 15-25

⁴ J.A. Berg, T. Sigholt, A. Seland, A. Danielsberg. Effect of stocking density, oxygen level, light regime and swimming velocity on the incidence of sexual maturation in adult Atlantic salmon (*Salmo salar*). *Aquaculture*, vol. 143 (1996), pp. 43-59

⁵ R.V. Soderberg, J.W. Meade, L.A. Redell. Growth, survival, and food conversion of Atlantic salmon reared at 4 different densities with common water quality. *Prog. Fish-Cult.*, vol. 55 (1993), pp. 29-31

nyansert enn da forsøket ble gjennomført. Etter departementets syn innebærer dette at denne studien alene ikke kan tillegges spesielt stor vekt i den foreliggende saken.

Det har blitt gitt utviklingstillatelser til andre konsepter som har likhetstrekk med klagers prosjekt. Departementet viser i den forbindelse særlig til Salmon Zero (Eide Fjordbruk AS), FjordMax (Salaks AS), Smart Fish Farm (Mariculture AS), Pipefarm (Lerøy Seafood Group ASA) og Reset Aqua AS. Tildelt biomasse og vurderinger av fisketetthet og -velferd i disse sakene kan være av relevans for vurderingene i Albatros' klagesak.

Av de nevnte sakene er det kun Lerøys «Pipefarm» som har fått tillatelse til å drifte med høyere fisketettheter enn 56 kg/m³, slik klager har fått tilsagn om. Pipefarm-konseptet fikk tillatelse til å drifte med tettheter opptil 75 kg/m³. Pipefarm skal imidlertid kun produsere smolt (inntil 1 kg) som deretter skal flyttes til åpne, konvensjonelle merder, mens klager skal produsere fisk fra smolt til slakteklar matfisk på nærmere 5 kg. Det er derfor vesentlige forskjeller mellom disse konseptene med hensyn til hvor stor fisk som vil bli utsatt for høye tettheter. Dokumentasjonen som har blitt fremlagt for departementet gir en viss støtte for høyere tettheter for små fisk, mens det for fisk på over ca. 1 kg finnes liten støtte for at det er fiskevelferdsmessig forsvarlig å drifte med tettheter som er noe særlig høyere enn 50 kg/m³.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor, og i tråd med den beste tilgjengelige kunnskapen på området og etablert praksis i lignende saker, har departementet kommet til at klager ikke har dokumentert at det vil være fiskevelferdsmessig forsvarlig å drifte Basis Module med de omsøkte fisketetthetene. Det er dermed heller ikke sannsynliggjort at klager vil kunne nyttiggjøre seg av en maksimal tillatt biomasse på mer enn 1633 tonn MTB (tilsvarende tre tillatelser), slik Fiskeridirektoratet har gitt tilsagn om.

Departementet minner samtidig om at fisketettheter på over 25 kg/m³ må godkjennes av Mattilsynet. Biomassebegrensningene som pålegges av direktoratet eller departementet hindrer derfor ikke Mattilsynet fra å begrense biomassen ytterligere dersom det er nødvendig av hensyn til fiskehelse/-velferd, enten gjennom lokalitetsklareringen eller det alminnelige driftstilsynet. Hvis Mattilsynet kommer til at det må tillates en lavere maksimal fisketetthet enn 56 kg/m³ i denne saken, kan dette også få betydning for en eventuell søknad om konvertering.

4.2.3. Vurdering av økonomien i prosjektet

Som klager har påpekt, står det i veilederen at det ved vurderingen av konseptets biomassebehov «kan (...) tas hensyn til økonomien i prosjektet». Klager har i denne sammenheng vist til at deres tildelte biomasse vil innebære en relativt svak økonomisk risikoavlastning sammenlignet med øvrige søkere som har fått tildelt utviklingstillatelser. Klager forklarer at konstruksjonen og biomassebehovet deres allerede er redusert til et absolutt minimum. Etter klagers syn medfører biomassebegrensningen at det omsøkte konseptet ikke vil være økonomisk gjennomførbart, og at det dermed heller ikke kan kommersialiseres etter endt prosjektperiode.

Fiskeridirektoratet skriver følgende i sin klageinnstilling (datert 20. oktober 2022):

«Fiskeridirektoratet er ikke uenig i at klager får dårligere risikoavlastning sammenlignet med andre aktører som har fått utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet opprettholder imidlertid vurderingen om at direktoratet likevel ikke kan la økonomien vektas høyere enn vurderingen av forsvarlig fisketetthet. Fiskeridirektoratet vil også understreke at det er søker selv som har tatt beslutningen om å nedskalere prosjektet. Fiskeridirektoratet kan uansett ikke se at dette i seg selv skal få betydning for hvilken fisketetthet som kan anses forsvarlig.» (s. 7)

Departementet er enig i Fiskeridirektoratets vurderinger på dette punktet, og finner derfor ikke grunnlag for å omgjøre deres vedtak av hensyn til prosjektets økonomi og behovet for økonomisk risikoavlastning.

Departementet har etter dette kommet til at klager ikke har behov for mer biomasse enn det de allerede har fått tildelt for å kunne gjennomføre det omsøkte utviklingsprosjektet, jf. laksetildelingsforskriften § 6-14.

5. Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Fiskeridirektoratets vedtak datert 23. april 2021 om tilsagn om 1633 tonn maksimal tillatt biomasse opprettholdes.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Søksmål om vedtakets gyldighet eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Vegard Haukeland
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Fiskeridirektoratet