



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Akva Design AS  
Havnegata 46  
8900 BRØNNØYSUND

Deres ref

Vår ref

Dato

17/3399-6

10. april 2018

## Akvadesign AS- Svar på klage på antall tillatelser til utviklingsformål

### Innledning

Det vises til klage fra Akvadesign AS (Akvadesign) av 19. juni 2017 på Fiskeridirektoratets vedtak 1. juni 2017.

Akvadesign søkte 18. desember 2015 om ti utviklingstillatelser til utvikling av sitt konsept med kompakte semi-lukkede anlegg. Søknaden ble avslått av Fiskeridirektoratet i vedtak 30. juni 2016. Nærings- og fiskeridepartementet behandlet klagen i vedtak 30. mars 2017 og sendte saken tilbake til direktoratet for ny vurdering med sikte på tildeling av inntil to tillatelser. Fiskeridirektoratet har i vedtak 1. juni 2017 gitt tilsagn om én tillatelse og Akvadesign har påklaget dette vedtaket når det gjelder antallet tillatelser. Klagen ble oversendt departementet 24. oktober 2017.

Akvadesign er part i saken og klagen er innkommet rettidig, 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.

### Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. I følge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 skal akvakultur av matfisk til utvikling bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

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

Kontoradresse  
Kongens gate 8  
www.nfd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org no.  
912 660 680

Avdeling  
Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Silje Wangen  
Myklebust  
22 24 63 64

Videre følger det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

"Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere."

Retningslinjene gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. Det fremgår blant annet av retningslinjene at det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og at listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Videre 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. 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.

Forskriften § 28b gir bestemmelser om avgrensning av biomasse for tillatelser til særlige formål. Utgangspunktet etter første ledd er at maksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov, og at tillatt biomasse per tillatelse ikke skal overstige 780 tonn.

Det følger av § 28b 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" i § 28 sjette ledd taler for at også andre hensyn kan være relevante. I vurderingen av hva som er "nødvendig" for å gjennomføre prosjektet må det ses hen til formålet med ordningen med utviklingstillatelser. Utviklingstillatelser skal legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis akvakulturtillatelser til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger, og være et bidrag til å gjennomføre de store prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere, uten at staten bidrar

ved tildeling av utviklingstillatelser. Ordningen skal imidlertid ikke fungere som en eliminering av risikoen for næringsaktørene.

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 gjennomføre utviklingsprosjektet. Det fremgår også av retningslinjene at det ved fastsettelse av antall tillatelser skal tas utgangspunkt i det konkrete behovet for biomasse som den enkelte søknad reiser, for å kunne utvikle den aktuelle teknologien og foreta eventuell utprøving av det nye konseptet i kommersiell skala.

### **Departementets vedtak 20. mars 2017**

I departementets vedtak i saken av 20. mars 2017 fremgår det at departementet under tvil kom til at konseptet falt innenfor ordningen. Når det gjelder biomassebehovet skrev departementet at det "ikke er tilstrekkelig grunnlag for å hevde at konseptet må testes ut på flere lokaliteter, og det vil derfor slik vi ser det være tilstrekkelig med én produksjonsenhet for å gjennomføre en "fullskala prøveproduksjon". Det er også tatt i betraktning at det er tildelt forskningstillatelser...". Det vises blant annet til at flere produksjonsenheter vil gi liten gevinst med tanke på teknologiutvikling.

Videre står det i vedtaket at:

"Det er en sammenheng mellom størrelsen på investeringene og behovet for biomasse. Tildeling av biomasse utgjør en potensielt stor verdi og det er derfor et krav at investeringene må stå i et visst forhold til eventuell tildeling av biomasse. Som vist til tidligere er også formålet med ordningen å gi en risikoavlastning – og ikke en fullstendig overtakelse av risikoen, i tillegg til at dette er en ordning som skal bidra til gjennomføring av store prosjekter som ellers ikke vil bli gjennomført.

I dette prosjektet er det omsøkte antallet tillatelser høyere enn det antallet tillatelser som kan tildeles ut fra størrelsen på investeringene i prosjektet. Dette innebærer at prosjektbeskrivelsen må endres og det er således ikke klart for departementet hva som er det faktiske biomassebehovet og departementet vil derfor heller ikke ta endelig stilling til behovet for biomasse for å teste ut én produksjonsenhet. Ut fra investeringene i prosjektet og formålet med ordningen kan det imidlertid ikke tildeles mer enn ett anlegg – én eller maksimalt to tillatelser."

Saken ble deretter sendt tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling med sikte på tildeling av inntil to tillatelser forutsatt at klager kunne dokumentere investeringene, herunder fremlegge et detaljert budsjett, kontantstrømanalyse og en finansieringsplan. Den videre

behandlingen av saken måtte også kunne støtte opp under at en realisering av prosjektet vil være i henhold til intensjonen med ordningen.

## **Fiskeridirektoratets vurdering**

Direktoratet har foretatt en ny vurdering av søknaden på bakgrunn av departementets vedtak.

Fiskeridirektoratet vurderer at de oppgitte produksjonskostnadene isolert sett er høye. Kostnad pr. kg for henholdsvis én tillatelse og to tillatelser er ifølge budsjettet på kr 44,88 og kr 36,28. Ifølge Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for selskaper med matfiskproduksjon av laks og regnbueørret var gjennomsnittlig kostnad pr. kg kr 29,10 i 2015. Lønnsomhetsundersøkelsen omfatter imidlertid selskaper med kommersiell produksjon av laks og regnbueørret, og det er således ikke unaturlig at kostnader ved utvikling og utprøving av nytt utstyr vil være høyere enn gjennomsnittet i lønnsomhetsundersøkelsen.

Fiskeridirektoratet viser videre til at de høye produksjonskostnadene og den negative kontantstrømmen i prosjektet, kan tale for at søker har et behov for to tillatelser for å kunne gjennomføre prosjektet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil det avgjørende imidlertid være hva som er nødvendig for at teknologien skal kunne utvikles og utprøves i kommersiell skala.

Direktoratet viser også til departementets vedtak hvor det står at ved vurderingen av biomassebehovet er det tatt i betraktning at det er tildelt forskningstillatelser. Etter Fiskeridirektoratets forståelse skal forskningstillatelsene og utviklingstillatelsen inngå i samme prosjekt. Akvadesign har da mulighet til å søke fylkeskommunen om samlokalisering av utviklingstillatelsen med forskningstillatelsene, dersom selskapet ønsker å foreta uttesting med flere merder. Dette taler ifølge direktoratet for at det tildeles én utviklingstillatelse.

Oppsummert har Fiskeridirektoratet kommet til at tildeling av én utviklingstillatelse er tilstrekkelig for å kunne utvikle den omsøkte teknologien og foreta utprøving av konseptet i kommersiell skala. Høye produksjonskostnader alene er slik direktoratet vurderer det ikke tilstrekkelig til å begrunne tildeling av flere tillatelser.

## **Klagen**

Klager anfører at det ikke er grunnlag for å gå videre med prosjektet dersom det kun tildeles én tillatelse.

Klager viser til at konseptet er designet for 12 merder og det er dette som må legges til grunn for vurderingen av saken. Fiskeridirektoratet har således misforstått faktum når de legger til grunn at prosjektet kan gjennomføres med et anlegg med 6 merder og 1 tillatelse. Dette ville ifølge Akvadesign være både meningsløst og urealistisk. For at det skal kunne gjennomføres en fullskala utprøving må produksjonsenheten bestå av 12 merder. Det er lagt ved

dokumentasjon utarbeidet av Force Technology Norway AS som ifølge Akvadesign støtter dette synet og som fraråder å lage et anlegg med kun 6 merder.

AkvaDesign anfører at direktoratet omdefinerer konseptet og ber om at selve anleggskonfigurasjonen nedskaleres, noe de ikke er kjent med at andre søkere er blitt bedt om å gjøre. En følge av at designet brytes er at enhetskostnaden blir for høy i forhold til biomasseproduksjonen, da grunninvesteringene uansett er høye. En slik nedskalering vil heller ikke gi anvendbare resultater. Et oppstykket design gir videre ikke mulighet for den dokumentasjon som er avgjørende for vurdering av om lukkede merder lar seg kommersialisere i fremtiden.

### **Fiskeridirektoratets klageinnstilling**

Fiskeridirektoratet skriver i klageinnstillingen at de har forståelse for at Akvadesign har ment at anlegget skal bestå av 12 enheter, men at direktoratet i vurderingen av saken ikke er bundet til søkers definisjon av hva konseptet er. Det vises til at direktoratet vurderer hva som utgjør utvikling i konseptet og potensialet for betydelig innovasjon, for deretter å vurdere biomassebehovet som er nødvendig for at prosjektet skal gjennomføres.

Direktoratet går for øvrig tilbake på påstanden som ble fremsatt i vedtaket av 1. juni 2017 om at man kan forvente resultat av tilsvarende nøyaktighet dersom man benytter et anlegg med seks enheter som input i beregninger for et anlegg bestående av tolv merder.

Direktoratet opprettholder like fullt sitt standpunkt når det gjelder behovet for antall merder. Det vises til at gevinsten teknologisk sett ved at man gjennomfører målinger og beregninger for 12 merder er at man da får finberegnet kapasiteten til anlegget gitt at det består av 12 merder. Direktoratet mener imidlertid at selv om Akvadesign har presisert at konseptet er designet for 12 merder, kan ikke direktoratet se hvilke elementer ved teknologien som tilsier at det er nødvendig med dette antallet merder. Direktoratet viser til at det må foreligge en faglig begrunnelse for antallet merder.

Til påstanden om at andre søkere har fått tildelt den biomassen som konseptet er designet for anføres det at vurderingene i vedtaket angående Ocean Farming ikke har direkte overføringsverdi til denne saken. Det vises også til at andre søkere har fått nedskalert sine prosjekter, blant andre Atlantis Subsea Farming AS og Marine Harvest Norway AS med konseptet "Egget".

Når det gjelder økonomien i prosjektet viser Fiskeridirektoratet til gjennomgangen i vedtaket av 1. juni 2017. Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at investeringene knyttet til ett anlegg med seks merder er om lag 100 mill. NOK og for et anlegg med 12 merder 146 mill. NOK. Direktoratet legger videre til grunn at det er tilstrekkelig med seks merder for å utvikle teknologien.

## Departementets vurdering

### Biomassebehov

Det er søkt om 10 tillatelser til å bygge 4 anlegg á 12 merder fordelt på 4 lokaliteter.

Det har vært gjennomgående i både Fiskeridirektoratets og departementets behandling av søknader og klager på vedtak om utviklingstillatelser at tildeling av tillatelser avgrenses til bruk på én lokalitet. Departementet har lagt til grunn at et konsept må utformes og dimensjoneres med sikte på blant annet den type lokalitet som er aktuell for teknologien. Ut fra et teknologisk ståsted legger departementet til grunn at det i utgangspunktet er tilstrekkelig å teste ut konseptet på en lokalitet, og at hensynet til å kunne teste ut konseptet på to eller flere lokaliteter som regel ikke kunne begrunne tildeling av flere tillatelser for å prøve ut like eller tilnærmet like produksjonsenheter.

Det må videre foretas en konkret vurdering av teknologien som skal utvikles i den enkelte sak og biomassebehovet knyttet til dette. Dette innebærer også at et omsøkt konsept kan nedskaleres dersom teknologien kan utvikles selv i mindre skala. I denne saken har Fiskeridirektoratet tildelt Akvadesign én utviklingstillatelse og de har skalert ned konseptet fra 12 til 6 merder.

Akvadesign på sin side har skissert et opplegg for utprøving av konseptet med flere lokaliteter framfor å plassere mange tillatelser på en lokalitet. Departementet har imidlertid vurdert at det tilstrekkelig for å utvikle og teste om teknologien i konseptet fungerer, å gjøre dette på én lokalitet, jf. vårt vedtak av 30. mars 2017. Det legges således til grunn for den videre behandlingen at det ikke kan tildeles mer biomasse enn det som er nødvendig for å teste ut teknologien på én lokalitet.

Ifølge Akvadesign kan det ikke høstes relevante erfaringer fra et design som er halvert i forhold til den opprinnelige planen, og det er derfor uaktuelt å utvikle et anlegg som avviker fra deres konsept som innebærer 12 merder. De uttaler også at de ikke vil gå videre med prosjektet i en nedskalert versjon, da dette er teknisk, økonomisk og biologisk uinteressant.

I forbindelse med klagen har søker lagt ved et notat datert 19. juni 2017 fra Force Technology, som beskriver hvordan miljølasten vil kunne påvirke anlegg med henholdsvis 6, 12 eller 18 merder. Her beskrives det at lengden på anlegget vil være avgjørende for hvordan anlegget opptrer i sjø. De største forskjellene vil naturlig nok kunne opptre mellom det korteste alternativet på 6 merder og det lengste alternativet på 18 merder. Videre skriver Force Technology at det ideelle ville være å kalkulere mekanisk påvirkning på alle tre størrelsene av anlegg og så innhente data fra fullskalainstallasjoner av alle tre. Da vil man videre kunne interpolere beregninger for ulike konfigurasjoner for eksempel med 10 merder eller 16 merder.

Det fremkommer videre i innsendt dokumentasjon at Akvadesign sitt konsept med lukkede merder minimum må bestå av 12 merder for kommersiell utnyttelse og konkurransedyktig

produksjonskostnad. Forutsetningene og produksjonsplanene ved én tillatelse til ett slikt anlegg, gir svært lav utnyttelse av kapasiteten dette konseptet er designet for. Et anlegg med to tillatelser, hvor forskningstillatelsene er tatt i betraktning, ser derimot ifølge klager ut til å gi et resultat i forhold til investering og produksjonskostnad som gjør prosjektet gjennomførbart. Det er også ifølge klager avgjørende å teste ut en produksjon i et slikt anlegg med den biomasse som konseptet er designet for og kan tåle, for å kunne dokumentere og sannsynliggjøre fremtidig kommersiell utnyttelse av det lukkede merd-konseptet.

Fiskeridirektoratet skrev i tilsagnet at det ikke var fremlagt noen faglige grunner for hvorfor Akvadesign trenger 12 merder for at kapasiteten til konseptet ved fremtidig kommersiell utnyttelse skal kunne fastsettes, og at Akvadesign like gjerne kunne oppnå dette ved å benytte seks merder. Akvadesign har i klagen vist til at man ikke enkelt kan ekstrapolere resultatene direkte fra målinger gjort på et anlegg med seks merder for å finne lastene som virker for et anlegg med tolv merder på grunn av ulineære laster og responser. I klageinnstillingen skriver direktoratet at de går tilbake på påstanden om at man kan forvente resultat av tilsvarende nøyaktighetsgrad dersom man benytter resultat fra et anlegg med seks merder, som input i beregninger for et anlegg bestående av tolv merder. Direktoratet mener like fullt at det ikke er dokumentert i tilstrekkelig grad hvorfor teknologien i konseptet må testes ut med 12 merder.

Departementet vurderer det slik at konseptet Akvadesign har presentert og beskrevet i sin søknad er et kompakt anlegg bestående av 12 merder. Det er videre gjennom klagerunden blitt anført at et nedskalert anlegg bestående av 6 merder vil påvirkes ulikt av miljølaste i sjø enn søkers planlagte konsept. Det fremgår også av klagers og direktoratets vurdering at resultatene man kan få fra testing av et nedskalert anlegg med 6 merder ikke kan benyttes direkte til å beregne og modellere sjøegenskapene til det anlegget som Akvadesign har presentert i sin søknad. Departementet finner etter dette å legge til grunn at det er behov for 12 merder for å teste ut denne teknologien i forhold til de miljølaste konseptet er ment å tåle.

For øvrig vil departementet vise til direktoratets merknad om at ethvert flytende akvakulturanlegg må tilfredstille kravene i NYTEK-forskriften.

Som vist til i departementets vedtak 30. mars 2017, er også Akvadesign tildelt forskningskonsesjoner med det formål å prøve ut det nye konseptet med semilukket anlegg i kommersiell skala. Akvadesign vil ha mulighet til å søke til fylkeskommunen om samlokalisering dersom det er behov for å teste ut flere merder.

### **Vurdering av økonomisk risikoavlastning for Akvadesign AS**

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

risikoen i prosjektet som tilsier at det bør tildeles mer enn én tillatelse for at prosjektet skal la seg gjennomføre.

Tildeling av utviklingstillatelse utgjør en betydelig rabatt, ettersom tillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser mot et vederlag på 10 mill. kroner per tillatelse hvis prosjektet tilfredsstiller de forhåndsfastsatte målkriteriene. Da det ble utlyst tilbud om 2 prosent vekst i grønne områder i desember 2017 var det 98 prosent av tillatt vekst som ble kjøpt til fastprisen på 120 000 kr per tonn. Man kan derfor legge til grunn en markedsverdi på minimum 93,6 mill. kroner for en tillatelse på 780 tonn. Rabatten for en tillatelse utgjør dermed minimum 83,6 mill. kroner.

Klager har anført at prosjektet, ved tildeling av to tillatelser vil oppnå en negativ kontantstrøm på 101 mill. kr ved utviklingsperiodens avslutning (7 år). Ved tildeling av én tillatelse forventer de en negativ kontantstrøm på 139 mill. kr.

I vurderingen av behovet for økonomisk avlastning er det imidlertid også relevant å se på lønnsomheten etter utviklingsprosjektets løpetid, der vi må legge til grunn at klager har en lønnsomhet på linje med lønnsomheten som oppnås ved alminnelig kommersiell drift av utviklingstillatelser. På denne måten får man et bilde på verdien av konverteringsmuligheten, som utgjør en vesentlig del av rabattelementet ved tildeling av utviklingstillatelser.

Departementet har gjort en selvstendig vurdering av økonomien under forutsetning av at det bygges et anlegg med tolv merder, og at det tildeles henholdsvis 2 eller 1 tillatelse. I prosjektperioden er det i hovedsak klagers driftsbudsjett som er lagt til grunn, til tross for at vi i likhet med Fiskeridirektoratet mener at produksjonskostnadene er svært høye. Det er videre lagt til grunn at tillatelsene konverteres etter sju år. Etter konvertering er det lagt til grunn en høyere tillatelsesutnyttelse, med utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittstall fra Fiskeridirektoratet. Det er også lagt til grunn at produksjonskostnadene vil tilsvare gjennomsnittlige produksjonskostnadene som kommer fram i lønnsomhetsundersøkelsen til Fiskeridirektoratet (justert for inflasjon). Avkastningskravet er satt til 10 prosent. Departementet har videre lagt til grunn fish pools forwardpriser for 2019 (også justert for inflasjon), som vi anser som det mest objektive anslaget for fremtidige laksepriser. Forwardprisen for 2019 er på 56,80 kr per kilo sløyd vekt og vil medføre at prosjektet får en positiv nåverdi etter ti år ved tildeling av to tillatelser, og først etter 21 år ved tildeling av én tillatelse.

Departementet mener på bakgrunn av de beregninger som er gjort, at behovet for økonomisk risikoavlastning tilsier at det er behov for å tildele to tillatelser til prosjektet.

Departementet konkluderer etter dette med at det ut fra hensynet til utvikling av teknologien og ut fra økonomiske betraktninger, tildeles to utviklingstillatelser til dette prosjektet. Akvadesign kan også benytte biomasse fra de tildelte forskningstillatelsene i dette prosjektet.



## **Vedtak**

Klagen tas til følge. Akvadesign AS får tilsagn om to utviklingstillatelser til det omsøkte konseptet.

Saken blir sendt til Fiskeridirektoratet for justering og fastsettelse av nye målkriterier i tråd med tildeling av to tillatelser.

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

Det settes som vilkår at ev. søksmål om dette vedtakets gyldighet eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra mottaket av dette vedtaket. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven § 16-12 til § 16-14.

Med hilsen

Vidar Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

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

Kopi: Fiskeridirektoratet