



AkvaDesign AS
Havnegata 46
8900 BRØNNØYSUND

| | | |
|-----------|-----------|----------|
| Deres ref | Vår ref | Dato |
| | 16/4160 5 | 20.03.17 |

1. INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage 14. juli 2016 på Fiskeridirektoratets vedtak datert 30. juni 2016. Klagen gjelder avslag på søknad om tildeling av utviklingstillatelser til AkvaDesign AS (AkvaDesign).

Departementet viser for øvrig til søknaden med vedlegg av 18. desember 2015, tilleggsopplysninger innsendt til Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med saken, samt Fiskeridirektoratets innstilling til klagebehandling datert 26. oktober 2016.

2. RETTSLIG GRUNNLAG

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, jf. forvaltningsloven § 34.

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.

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, utstysinstallasjon 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."

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

3. SØKNADEN

AkvaDesign søker om 10 utviklingstillatelser for å prøve ut et konsept med lukket merdteknologi i kommersiell skala. I det følgende gis en kort redegjørelse for konseptet basert på de innsendte opplysningene.

AkvaDesign har jobbet med utvikling av lukket merdteknologi i seks år og hevder å være først ute med konseptutvikling av lukket merdteknologi i stor skala. Gjennom uttesting av et konsept med lukkede merder fra 30 - 3000 m³ på tre testlokaliteter, har de skaffet seg bred kompetanse om teknologien. Ved alle disse lokalitetene foregår det forsknings- og utviklingsarbeid for å teste ut hvordan slike lukkede merder bør driftes med hensyn på biologi, teknologi og økonomi. Teknologien er sertifisert av Noomas Sertifisering AS og produktsertifikatet tilsier at anlegget skal tåle 1,0 meter signifikant bølgehøyde og strømhastighet på 0,75 meter per sekund. Det opplyses imidlertid at det ikke er aktuelt å gå videre med denne løsningen da den har vist seg å være for enkelt utformet til å tåle større bølger, strøm og vind, og dermed ikke er egnet for kommersiell drift.

Konseptet som det nå er søkt om 10 utviklingstillatelser til, gjelder et nytt og kompakt lukket anlegg i stor skala som består av lukkede merder på 6000 m³, og i stedet for en flytering av plastelementer vil flyteringen bestå av betongelementer som danner en åttekant. Disse merdene kan kobles sammen til et kompakt anlegg som bedre motstår krefter, is og ytre påvirkninger enn den forrige modellen. Anlegget har produktsertifisering fra Noomas Sertifisering AS, og der fremkommer det at anlegget skal kunne tåle en signifikant bølgehøyde på 1,2 meter og strømhastighet på 0,56 meter per sekund. I forhold til den tidligere modellen er det gjort forbedringer av blant annet avløps- og inntakssystemet, fortøynings- og opphengssystemet og posen. De operasjonelle kostnadene vil også reduseres og HMS forbedres med dette systemet. Ved utprøving har det imidlertid fremkommet at ikke alt virker som i teorien og ytterligere utvikling er nødvendig før dette konseptet kan kommersialiseres. Det understrekes at det ikke er slike anlegg i kommersiell bruk i dag.

Det anføres at prosjektet vil kunne gi et avgjørende bidrag til videre miljømessig vekst i norsk lakseproduksjon, da det vil kunne løse både miljø- og arealutfordringer. Det vises blant annet til de gode resultatene så langt når det gjelder lus, samt at med dette konseptet vil det være mulig å ta i bruk nye arealer og lokaliteter som per i dag ikke kan benyttes til oppdrett. Dette vil typisk være skjermete lokaliteter inne i fjordsystemene. Her kan det hentes vann på 6-8 °C fra 20 - 50 meters dyp gjennom hele vinteren. Driften de siste fem årene har vist at det er mulig å oppnå null lus, selv i et område med mye lus. Det antas også at inntaket av vann fra

disse dypene reduserer sannsynligheten for smittepress og sykdomsutbrudd uten at dette er undersøkt nærmere.

Den lukkede merdteknologien opplyses å være utstyrt med dobbel sikring mot rømming og vil på den måten kunne bidra til å redusere eller hindre rømming.

Når det gjelder kravet til betydelig innovasjon viser AkvaDesign til det omfattende utviklingsarbeidet som er gjort de siste årene og den kompetanse som selskapet har på dette området. Det vises videre til at det gjenstår betydelig utviklingsarbeid før konseptet kan kommersialiseres. Det foreligger også en viss usikkerhet om konseptet vil lykkes.

Hittil har eierne investert nærmere 100 millioner i utviklingen av lukkede merder knyttet til tidligere testutstyr og det nye testanlegget på lokaliteten Sæterosen i Brønnøy kommune hvor de har forskningskonsesjoner. Planene om å bygge fire storskala testenheter vil innebære betydelige investeringer, og det anføres at det er nødvendig med tildeling av utviklingstillatelser for å ta konseptet videre fra forskningsfasen og frem mot kommersialisering. Kostnadene for å produsere ett anlegg med 12 ringer, inklusive fôrbase, arbeidslekter og arbeidsfartøy er ca. 100 millioner kroner. Søknaden går ut på å fire slike merdanlegg. I tillegg er det tatt med investeringer i fire landbaser til 20 millioner kroner per anlegg og fire slamanlegg, hver på 30 millioner kroner. Totalt oppgis kostnadene å være 600 millioner kroner for fire anlegg.

AkvaDesign viser til at utslipp av organisk avfall er en utfordring mange steder. Med avløpssystemet til de lukkede merdene fra AkvaDesign AS vil sedimenterbare partikler i stor grad bli fanget opp og transportert til anlegg for filtrering. Ut fra testene som er gjort forventes det en reduksjon på 90% av de sedimenterbare, større og mest miljømessig belastende partiklene. Videre fjernes 60-70% av det totale utslippet av partikulære stoffer. AkvaDesign er de første til å ta ut slam fra matfiskproduksjon i sjø. For at det skal bli av interesse å utnytte slammet er det imidlertid behov for jevn tilgang.

Behovet for biomasse begrunnes med at det kreves en jevn og høy biomasse for å kommersialisere produksjon av matfisk i lukkede merder, i tillegg til at det er behov for jevn og høy tilgang på slam for å kunne utvikle dette til bioproduksjon. Planen er å sette opp en kommersiell produksjon med lukket anlegg i samme størrelse som dagens åpne produksjonsheter. Klager anfører at det er nødvendig med 10 tillatelser fordelt på fire lokaliteter for å få jevn produksjon gjennom året og se produksjonskostnadene gjennom flere helårs-sykluser, og for at det skal kunne gjøres en reell sammenligning og dokumentasjon på hvorvidt lukkede merdkonsepter er konkurransedyktig og miljømessig bærekraftig.

4. FISKERIDIREKTORATETS VURDERING

Fiskeridirektoratet kom i avslagsvedtaket fram til at det ikke var godtgjort at det omsøkte konseptet innebar noen vesentlig forbedring i forhold til AkvaDesigns tidligere semi-lukkede anlegg, samt to andre eksisterende semi-lukkede anlegg med pose i stedet for not. Direktoratet konkluderte dermed med at konseptet ikke innebar "*betydelig innovasjon*", jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

Fiskeridirektoratet har i klageinnstillingen foretatt en grundig gjennomgang av saken og departementet vil kun gjengi deler av direktoratets begrunnelse for å avslå søknaden.

Når det gjelder **formålet** med utviklingstillatelser, viser Fiskeridirektoratet til at det fremgår av retningslinjene at det ikke skal tildeles utviklingstillatelser til «*like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppfylle formålet med ordningen.*» Videre anføres det at det ikke vil bidra til å oppfylle formålet med ordningen å tildele utviklingstillatelser til et prosjekt som er likt eller tilnærmet likt et prosjekt som allerede er tildelt forskningstillatelse. Etter direktoratets oppfatning vil det kunne være aktuelt å tildele utviklingstillatelse dersom dette er det videre utviklingstrinnet som etterfølger forskningsprosjektet, men det kan ikke tildeles utviklingstillatelse og forskningstillatelse til det samme stadiet i prosjektet.

AkvaDesign hevder at begrepet "**betydelig innovasjon**" er en **rettslig standard**. Direktoratet er imidlertid ikke enig i dette og viser til at:

"I retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse punkt 3.1 første avsnitt slås det fast at «[h]va som skal anses som **betydelig innovasjon** er en *skjønnsmessig vurdering. Forvaltningen vil ta utgangspunkt i definisjonen av hva som er utviklingsarbeid (se kommentarene til annet ledd) og vurdere om det konkrete prosjektet vil innebære tilstrekkelig innovasjon.*» Fiskeridirektoratet mener dermed at det er lagt til grunn en riktig tolkning av bestemmelsen når vi i avslaget skriver at «[i] følge retningslinjene vil også hva som skal anses som **betydelig innovasjon** være en *skjønnsmessig vurdering.*»"

Videre skriver direktoratet blant annet følgende om innholdet i begrepet "**betydelig innovasjon**":

"Selv om et prosjekt anses for å være utviklingsarbeid er det etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke gitt at prosjektet anses for å innebære «**betydelig innovasjon**». Utviklingsarbeidet er prosessen, mens en eventuell innovasjon er det potensielle produktet.

Når det gjelder utviklingstillatelser vil utviklingsarbeidet være virksomheten som er rettet mot å fremstille ny eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi, mens innovasjonen vil være den teknologien som utvikles. For at det skal tildeles utviklingstillatelser kreves det at innovasjonen er «**betydelig**». Det vil ikke være slik at enhver forbedring av eksisterende produksjonsteknologi innebærer tilstrekkelig innovasjon.

Laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd slår fast at «[u]tviklingsarbeidet 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.» Etter Fiskeridirektoratets vurdering setter denne bestemmelsen en skranke, men kan ikke tolkes antitetisk. Det er dermed nødvendig, men ikke tilstrekkelig at det som utvikles skiller seg fra den teknologien som er i alminnelig kommersiell bruk. Også eksisterende teknologi som ikke er i alminnelig kommersiell bruk vil være av betydning ved vurderingen av hva som er «**betydelig innovasjon**».

Til anførselen om at det er innvilget **patent** samt støtte fra Innovasjon Norge uttaler direktoratet:

"Etter Fiskeridirektoratets forståelse er vurderingstema ved meddelelse av patent eller innvilgelse av støtte under Miljøteknologiordningen ikke det samme som ved tildeling av utviklingstillatelse. At enkeltkomponenter i konseptet anses å oppfylle kravene til nyhet, oppfinneshøyde og reproduserbarhet under patentordningen medfører ikke automatisk at kravet om «*betydelig innovasjon*» i laksetildelingsforskriften § 23b er oppfylt. I motsetning til kravet om «*betydelig innovasjon*», stiller ikke patentordningen noe krav til forbedring. Som gjennomgått ovenfor er terskelen etter laksetildelingsforskriften høy og hvorvidt kravet er oppfylt beror på en skjønnsmessig vurdering. Søker har fått patentert flere enkeltkomponenter. Fiskeridirektoratet ser imidlertid på konseptet som helhet ved vurderingen om kravet til *betydelig innovasjon* er oppfylt.

Heller ikke det at prosjektet er vurdert for å være innovativt under miljøteknologiordningen kan ha avgjørende betydning. Svært mange av prosjektene det er søkt om utviklingstillatelse til har mottatt eller søkt om støtte fra Innovasjon Norge. Etter direktoratets syn vil forskjellen mellom verdien av den engangssummen som tildeles av Innovasjon Norge og den potensielle verdien av å bli tildelt en eller flere utviklingstillatelse tale for at det må være en *betydelig høyere* terskel for tildeling av utviklingstillatelse."

I vurderingen av om det foreligger et *nyhetselement* skriver direktoratet at:

"Etter Fiskeridirektoratets vurdering ligger det største nyhetselementet ved de omsøkte produksjonsenhetene i betongringene. Disse åttekantede ringene består av åtte betongelementer hver, og fremstår som solide i forhold til AkvaDesigns tidligere løsning."

...

"Etter Fiskeridirektoratets skjønn innebærer det at betongringene muliggjør sammenstilling av flere separate merder til et kompakt anlegg, en forbedring i forhold til eksisterende teknologi. Vi har imidlertid kommet til at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet til *betydelig innovasjon*"

Direktoratet har etter dette vurdert om det omsøkte anlegget innebærer ytterligere *forbedring i forhold til eksisterende teknologi*, som sammen med betongringene kan medføre at kravet til *betydelig innovasjon* er oppfylt.

"AkvaDesign har i klagen kommet med en del ny informasjon knyttet til bakgrunnen for videreutviklingen av det semi-lukkede anlegget. Det er herunder redegjort for en episode ved lokalitet Møllebogen med det eksisterende semi-lukkede konseptet. Vinteren 2013-2014 fikk dette anlegget strømstans som følge av uvær. Strømbruddet førte til at posen i anlegget kollapset og at 120.000 fisk døde. I klagen skriver AkvaDesign at «...*teknologien* [som er i drift på Sinkaberg-Hansen/Bindalslaks sin tillatelse] *var for prematur og for enkelt utformet til å takle lokaliteter med større bølger/vind, strøm og is.*» Videre skriver klager at selskapet på bakgrunn av denne episoden startet utvikling av et nytt konsept «...*bygget opp spesielt med tanke på å tåle større bølger/vind, strøm og spesielt is på vinterstid.*»

Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil en videreutvikling som innebærer at et anlegg er vesentlig bedre rustet i forhold til miljølaster enn andre tilsvarende anlegg, og dermed

kan plasseres på flere lokaliteter, etter omstendighetene kunne medføre at kravet om «*betydelig innovasjon*» er oppfylt. Spørsmålet er om AkvaDesign sin videreutvikling av sitt semi-lukkede konsept innebærer er slik vesentlig forbedring.

Ifølge produktsertifikatet (vedlegg 5 til klageinnstillingen) til AkvaDesigns tidligere utgave av det semi-lukkede anlegget skal dette kunne tåle en signifikant bølgehøyde på 1 m. Ifølge vedlegg A til klagen, samt sertifiseringsdokumentasjon (vedlegg 6 til klageinnstillingen) vil de omsøkte produksjonsenhetene kunne tåle en signifikant bølgehøyde på 1,2 m, altså en økning på 0,2 m. Klager anfører at det omsøkte konseptet skal kunne stå imot is på en bedre måte enn produksjonsenhetene som er i drift på blant annet lok. Møllebogen. Dette er ikke underbygget med noen form for dokumentasjon. Grunnet den omsøkte konstruksjonens utforming finner imidlertid Fiskeridirektoratet det sannsynlig at dette konseptet vil være noe mer bestandig mot drivende is. Når det gjelder strøm følger det av de innrapporterte produktsertifikatene at den tidligere versjonen av anlegget er sertifisert for høyere strømhastighet enn hva de omsøkte produksjonsenhetene er sertifisert for.

På bakgrunn av gjennomgang av den foreliggende dokumentasjonen framstår den nye versjonen av anlegget som noe bedre rustet til å motstå bølger og is. Anlegget er imidlertid sertifisert for lavere strømhastighet enn den tidligere versjonen. Det omsøkte anlegget fremstår dermed ikke som vesentlig mer rustet mot miljølaste enn klagers tidligere versjon av anlegget. Fiskeridirektoratet finner ikke at de forbedringene som er gjort i forhold til bølger og is er vesentlige. Vi kan heller ikke se at disse endringene i seg selv eller i kombinasjon med ny flytering som muliggjør sammenstilling av flere merder, innebærer «*betydelig innovasjon*».

Som nevnt var det et strømbrudd ved AkvaDesigns tidligere semi-lukkede anlegg som var årsaken til at 120.000 fisk døde ved lokaliteten Møllebogen vinteren 2013-2014. Et strømbrudd vil ifølge AkvaDesign ikke ha den samme effekten på det omsøkte konseptet da avløpet skal lukkes ved strømstans. Dette for å sikre posenes fyllingsgrad. Det omsøkte konseptet skal også ha en perforert duk på toppen av den lukkede posen for å unngå at posen overfylles. Etter Fiskeridirektoratets vurdering må det kunne forventes at et lukket anlegg har en backup-løsning i tilfelle strømbrudd, dersom et slikt brudd kan føre til massedød av fisk i anlegget. Vi kan heller ikke se at denne endringen i seg selv eller sammen med andre forbedringer av anlegget, innebærer «*betydelig innovasjon*».

Direktoratet har i tillegg til AkvaDesigns egen tidligere løsning gjennomgått **annen kjent teknologi** som innebærer semi-lukkede anlegg med pose i stedet for not. Det er vist til at også Nekton Havbruk har et lignende anlegg, samt Ecomerden. Om dette uttaler direktoratet følgende:

"Fiskeridirektoratet er enig i at det omsøkte konseptet skiller seg fra Nekton Havbruks konsept på en del områder. Vi mener imidlertid at det omsøkte konseptet bærer store likhetstrekk både med søkers tidligere konsept og med Ecomerden. Sammenligning med søkers tidligere konsept er foretatt ovenfor og i avslagsvedtaket. For å illustrere det omsøkte anleggets likhet med Ecomerden har vi i vedlegg 7 til klageinnstillingen oppstilt tegning av det omsøkte anlegget og tegning av Ecomerden ved siden av hverandre.

Fiskeridirektoratet har vurdert den eksisterende teknologien under ett og har kommet til at det omsøkte konseptet innebærer noen nyhetselement og forbedringer i forhold til det tidligere. I likhet med det som ble gitt uttrykk for i det påklagede vedtaket fremstår dette imidlertid mer som en naturlig videreutvikling av eksisterende teknologi enn «*betydelig innovasjon*»."

Om den delen av prosjektet som gjelder *slambehandling* skriver direktoratet:

"Slik Fiskeridirektoratet leser søknaden og vedlegg B til klagen har AkvaDesign beskrevet hvordan slammet skal tas ut fra hver enhet (avløpssystem), hvilken kvalitet slammet vil ha, mulig utnyttelse av slammet, samt et svært grovt anslag av hva utvikling av et slambehandlingsanlegg vil koste. Det er imidlertid ikke beskrevet hvilken konkret teknologi som skal benyttes ved et slambehandlingsanlegg."

I møte mellom Fiskeridirektoratet og AkvaDesign (4. mai 2016) stilte vi klager spørsmål vedrørende planer for utvikling av slambehandlingsanlegg. AkvaDesign har forpliktet seg til slambehandling ved drift av forskningstillatelsene og opplyste i møtet at de ville finne en løsning for dette, men at denne ikke forelå på nåværende tidspunkt. Det ble nevnt at det lå et «forslag på tegnebrettet», men at det ikke forelå noen endelig løsning. Videre ble det opplyst om at det hadde vært kontakt med Scanship som leverer slambehandling til cruiseskip, men at man ikke hadde kommet til noen konkret løsning. På bakgrunn av disse opplysningene vurderte vi at det ikke hadde hensikt å etterspørre mer skriftlig dokumentasjon vedrørende slambehandlingsanlegg. Heller ikke i klagen er det kommet fram noen mer teknisk informasjon om et eventuelt slambehandlingsanlegg. For at et eventuelt slambehandlingsanlegg i forbindelse med det semi-lukkede anlegget skal kunne vektlegges ved vurderingen av om konseptet medfører utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon, må teknologien som skal benyttes beskrives. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er prosjektet på et tidlig idé-stadium når det gjelder slambehandlingsdelen av konseptet. Fiskeridirektoratet opprettholder derfor sin vurdering om at intensjonene om å utvikle et slambehandlingsanlegg ikke får betydning ved vurdering av om innovasjonskravet er oppfylt."

Når det gjelder betydningen av drift av *forskningstillatelsene* for innovasjonsvurderingen, uttaler direktoratet:

"En stor del av det som klager beskriver som nytt i det konseptet det søkes om utviklingstillatelse til er etter informasjon i klagen under utprøving i selskapets forskningstillatelse. Som det fremgår under punkt 5.2 er Fiskeridirektoratet av den oppfatning at det ikke vil bidra til å oppfylle formålet med ordningen med utviklingstillatelse å tildele tillatelse til et prosjekt som er likt eller tilnærmet likt et prosjekt som allerede er tildelt forskningstillatelse.

Det fremgår av retningslinjene at utviklingstillatelse kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen. Fiskeridirektoratet tolker dette som at det enkelte tilfeller vil kunne være aktuelt å gå fra en forskningstillatelse til en utviklingstillatelse, for eksempel hvor man har hatt småskalaforsøk på forskningstillatelse og senere søker om fullskala prøveproduksjon med etterfølgende utvikling gjennom utviklingstillatelse. Imidlertid er AkvaDesign allerede tildelt tre

forskningstillatelser og benytter disse til utprøving av den nye versjonen av det semi-lukkede anlegget. Forskningstillatelsene er også nylig kommet i drift, slik at det ikke er snakk om at man har høstet erfaringer fra disse som man kan bygge videre på i en utviklingsfase. Det følger av tilsagnet om tre forskningstillatelser at dette er gitt til utprøving i kommersiell skala (vedlegg 10).

I søknaden og klagen skriver AkvaDesign at selskapet trenger **ti tillatelser** for å «*være økonomisk konkurransedyktig med dagens produksjon i åpne merder*». I følge selskapet vil produksjonskostnadene bli for høye for å dekke investeringene og driftskostnadene ved færre tillatelser.

"I følge laksetildelingsforskriften § 23b kan det tildeles utviklingstillatelser til «*fullskala prøveproduksjon*». I § 28b sjette ledd slås det fast at det ved avgrensning av tillatelse til utvikling blant annet skal tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet. I retningslinjene til denne bestemmelsen står det at det «*[v]ed 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.*» Videre står det at det i motsetning til det som gjelder ved tildeling av forskningstillatelser kan tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelsen av antall tillatelser. Det presiseres imidlertid at dette ikke innebærer at det skal tildeles flere tillatelser «*enn det som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre utviklingsprosjektet.*»

Etter Fiskeridirektoratets vurdering innebærer ikke det at man kan ta hensyn til økonomien i prosjektet at AkvaDesign, dersom søknaden blir innvilget, kan tildeles tillatelser til etablering av fire lokaliteter og totalt 60 produksjonsenheter. Ti utviklingstillatelser vil potensielt ha en verdi som langt overstiger AkvaDesigns estimerte investeringer for lukkede merder og sjøanlegg på kr 360 millioner (ikke hensyntatt estimat for landbaser og slamanlegg). I retningslinjene er det presisert at ordningen med utviklingstillatelser skal bidra til å redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker. Aktører som blir tildelt utviklingstillatelser kan dermed ikke forvente at utviklingsprosjektet allerede i utviklingsfasen skal bli «*økonomisk konkurransedyktig med dagens produksjon i åpne merder*».

Det at søker allerede har bygget tilsvarende anlegg som det søkes om, og disse er under utprøving i kommersiell skala på forskningstillatelser, taler etter direktoratets vurdering ytterligere i retning av at innovasjonskravet ikke er oppfylt."

5. KLAGEN

Klager anfører at vedtaket bygger på så vel rettslige som faktiske feil. AkvaDesign mener at konseptet helt klart omfatter utvikling av teknologi som innebærer "betydelig innovasjon" og at vilkårene for å få tildelt utviklingstillatelser er oppfylt. Det hevdes for øvrig at begrepet "betydelig innovasjon" er en rettslig standard og ikke underlagt forvaltningskjønn.

For eksempel tar direktoratet feil når de hevder at det nye konseptet ikke skiller seg vesentlig fra teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk i dag. Konseptet avviker fra andre søkere ved at de benytter løsninger og funksjoner som er ukjent og uprøvd i dag, et nytt system

basert på betongflyteelementer med fleksibel og adskilt pose, unike innløps- og avløpssystemer og ikke minst uttak av sedimenterbare partikler (slam) som gjennom en filtreringsprosess søkes utnyttet til produksjon av biogass. Fiskeridirektoratet har sammenlignet konseptet med Nektons lukkede anlegg og Ecomerden. Til dette skriver AkvaDesign at det omsøkte konseptet skiller seg vesentlig fra Nektons teknologi. Klager erkjenner imidlertid at «*Ecomerden benytter et konsept med flere likhetstrekk med det omsøkte konseptet.*» Men, de skriver også at Ecomerden fortsatt er under utvikling og ikke kan anses for å være i alminnelig kommersiell bruk.

Flere av løsningene i konseptet er søkt patentert og innvilget patent, i tillegg til at Innovasjon Norge har støttet prosjektet med 15 millioner gjennom Miljøteknologiordningen. Dette underbygger at prosjektet innebærer innovasjon. Det vises til at mens AkvaDesign har testet, dokumentert og utviklet flere nye konsepter innen lukket merdteknologi, er det flere andre som fortsatt er på tegnestadiet.

Det vises i klagen til at AkvaDesign har finansiering for prosjektet og at de allerede har finansiert tidligere forskningsprosjekt og anlegget på lokaliteten Sæterosen med mer enn 100 millioner kroner så langt og er klar til å ta prosjektet videre, forutsatt innvilgelse av utviklingstillatelser.

Det nye konseptet er i begynnelsen av et innovasjonsløp og trenger flere år med utprøving før det kan benyttes kommersielt. Dette arbeidet er igangsatt gjennom de tre forskningstillatelsene, og danner grunnlaget for søknaden om utviklingstillatelser. En ny og vesentlig del av det nye konseptet er uttak av slam. Akvadesign hevder å være først ute med å ta ut sedimenterbart utslipp i form av slam fra matfiskproduksjon i sjø.

6. DEPARTEMENTETS VURDERING

6.1 Innledning

Vilkårene for å få utviklingstillatelse fremgår av laksetildelingsforskriften § 23 b, hvor det står at prosjektet må 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. 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 store 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.

Det fremgår av laksetildelingsforskriften § 23b at blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon kan falle innenfor ordningen.

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. bestemmelsene i § 23 b. Det er også uttrykt i pkt. 3.1 i retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt tillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Spørsmålet er om utviklingen av konseptet til AkvaDesign oppfyller vilkårene for å få tildelt utviklingstillatelse.

6.2 Formålet

Formålet med utviklingstillatelse er å legge til rette for utvikling av teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Dersom AkvaDesign lykkes med å utvikle et lukket anlegg vil dette kunne bidra til å løse utfordringer med lus og utslipp og legge til rette for utnyttelse av arealer som per i dag ikke kan benyttes til oppdrett. Konseptet oppfyller således formålet på disse punkter.

En problemstilling som reises i denne saken er hvilken betydning det har at AkvaDesign er tildelt tre forskningstillatelse for en periode på fem år til uttesting av flere lukkede anlegg i en større kommersiell skala.

Fiskeridirektoratet viser til retningslinjene til forskriften punkt 3.1 hvor det står at det "skal ikke tildeles tillatelse til like eller tilnærmet like prosjekter". Direktoratet tolker dette slik at det heller ikke kan gis utviklingstillatelse til prosjekter som er like eller tilnærmet like prosjekter som er innvilget forskningstillatelse, da dette ikke vil være i tråd med formålet med ordningen.

Departementet vil her kommentere at punktet i retningslinjene direktoratet viser til i hovedsak er ment å regulere forholdet mellom flere søknader om utviklingstillatelse. I vurderingen av om prosjektet har tilstrekkelig innovasjonshøyde er det forholdet til kunnskap og teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk som i størst grad må vurderes. Det betyr likevel ikke at det ikke er relevant også å vurdere søknaden opp imot andre pågående forskningsprosjekter, slik direktoratet gjør, og departementet er for øvrig enig i at det som et utgangspunkt ikke bør tildeles utviklingstillatelse til et prosjekt som det er tildelt forskningstillatelse til.

Begrunnelsen for dette er at forskningstillatelse er den primære ordningen som skal benyttes til forskning på blant annet driftsformer, teknologi, biologi, ernæring, fiskehelse og fiskevelferd, jf. laksetildelingsforskriften § 22 første ledd. I tillegg vil utviklingsfasen som hovedregel følge i tid etter forskningsfasen

Det følger ellers av retningslinjene pkt. 3.1 at: "Det kan for eksempel være aktuelt at prosjekter som har hatt forskningskonsesjon søker om utviklingskonsesjon for å ta prosjektet videre fra forskningsfasen, via utviklingsfasen og frem mot kommersialisering". Dette kan tyde på at en eventuell forskningskonsesjon må ligge forut i tid. Samtidig er det i retningslinjene åpnet for at det kan gis tillatelse til prosjekter som er påbegynt. Videre fremgår

det at det er en del av formålet at ordningen skal kunne bygge bro mellom ulike faser, ved at prosjekter som har hatt forskningstillatelse søker om utviklingstillatelse for å ta prosjektet videre fra forskningsfasen via utviklingsfasen og frem mot kommersialisering.

I denne konkrete saken har AkvaDesign allerede arbeidet med utvikling og utprøving av lukkede merder i mindre skala i forskningsprosjekter i flere år. Departementet er derfor av den oppfatning at det i dette tilfellet ikke er til hinder for eventuell tildeling av utviklingstillatelse at selskapet er tildelt forskningskonsesjoner for å prøve ut konsept med lukket anlegg i full skala. Etter departementets oppfatning er konseptet på vei over i en utviklingsfase, samtidig som det gjenstår forskningsprosjekter knyttet til konseptet.

Slik departementet vurderer saken er dette nettopp et tilfelle hvor ordningen med utviklingstillatelse kan bidra til å ta prosjektet fra forskningsfasen via utviklingsfasen og frem mot kommersialisering. Departementet finner derfor at prosjektet faller innenfor formålet også på dette punkt. Det er også et hensyn at det ikke skal komme søker til last at utviklingsarbeidet er i gang i motsetning til at det kun er på tegnebrettet, så lenge øvrige vilkår for tildeling av utviklingstillatelse er oppfylt, herunder at det foreligger teknologiutvikling som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer, at prosjektet ikke vil bli gjennomført uten tildeling av tillatelse, samt at det må være en viss risiko for at prosjektet ikke lykkes. Spørsmålet blir derfor om øvrige vilkår er oppfylt.

6.3 Kravet til betydelig innovasjon

Departementet slutter seg til direktoratets vurdering av at begrepet "betydelig innovasjon" ikke er en rettslig standard og viser til direktoratets begrunnelse. Det samme gjelder direktoratets vurdering av betydningen av meddelte patenter og støtte fra Innovasjon Norge og Miljøteknologiordningen. Departementet er videre enig med Fiskeridirektoratet i beskrivelsen av hva som anses som betydelig innovasjon, og at det kan tas hensyn til annen eksisterende teknologi selv om den foreløpig ikke er i kommersiell bruk, men er ikke enig i vektleggingen av dette momentet i denne konkrete saken.

I følge laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd fremgår det at "[u]tviklingsarbeidet 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." Videre følger det av SSB sin definisjon som også er tatt inn i retningslinjene at: "Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot: å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger."

Ifølge Fiskeridirektoratet er det gjort forbedringer på mange punkter, men det største nyhetselementet i dette konseptet slik de vurderer det, er flyteringen i betong som muliggjør sammenstilling av flere separate merder til et kompakt system. Ifølge direktoratet må det imidlertid foreligge ytterligere forbedringer i forhold til eksisterende teknologi dersom kravet til innovasjon skal være oppfylt. Direktoratet har deretter gjort en vurdering av det nye konseptet opp mot AkvaDesigns tidligere konsept og kommet til at den nye versjonen er noe bedre rustet til å stå mot bølger og is. Anlegget framstår imidlertid ikke som vesentlig bedre rustet all den tid produktsertifikatet tilsier at det tåler mindre strømhastighet enn tidligere

anlegg. Direktoratet har også vurdert AkvaDesign sitt konsept opp mot andre semilukkede konsepter som Nekton Havbruk sin lukkede merd og Ecomerden, og har etter dette kommet til at forbedringene ikke kan anses som vesentlige.

Departementet vil vise til at lukkede merder i sjø er en av hovedretningene innen utvikling av nye oppdrettskonsepter. Flere slike konsepter testes ut både gjennom forskningstillatelser og gjennom tildeling av "grønne konsesjoner" tildelt i tildelingsrunden for 2013. Et kriterium i forbindelse med vurderingen av de grønne tillatelsene var at konseptene ikke skulle være i *alminnelig kommersiell bruk*. Når det gjelder sammenligningen med andre lukkede merder, er det departementets oppfatning at øvrige anlegg fortsatt er under utprøving. Det er etter departementets vurdering per dags dato ingen konsepter for lukkede anlegg i sjø som kan anses å være i *alminnelig kommersiell bruk*, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Referansen for sammenligning mellom AkvaDesigns utviklingskonsept og anlegg i *alminnelig kommersiell bruk* vil således ikke være knyttet til selskapets tidligere testanlegg men dagens åpne merder i sjø. I dette perspektivet synes kravet om betydelig innovasjon å være oppfylt.

Spørsmålet blir videre i hvilken grad eksisterende teknologi som ikke er i alminnelig kommersiell bruk skal vektlegges i vurderingen av AkvaDesign sin søknad. Departementet er enig i at det etter omstendighetene også kan være relevant også å legge vekt på dette. I dette konkrete tilfellet er det departementets oppfatning at AkvaDesign har videreutviklet sitt semilukkede anlegg på mange punkter, herunder endringer i avløpssystemet, innløpssystemet, posen, sikkerhetsnettet, taknettet og fortøyningsystemet, i tillegg til den nye flyteringen i betong. Etter departementets vurdering er det således gjort store forbedringer på anlegget sammenlignet med deres tidligere anlegg. I følge produktsertifikatet vil anlegget tåle noe mindre strømhastighet, men mer bølger, og vil totalt sett tåle mer miljølast enn det tidligere anlegget, og vil derfor kunne være egnet på en rekke lokaliteter i fjordsystemene. Etter en totalvurdering, men dog under noe tvil, finner departementet derfor at det nye konseptet innebærer en vesentlig forbedring fra AkvaDesigns tidligere anlegg. Det gjenstår imidlertid fortsatt betydelig utvikling før konseptet eventuelt kan kommersialiseres. Det foreligger også usikkerhet om konseptet vil bli vellykket. Summen av disse forbedringene samt den teknologiske avstanden fra søkers konsept til de anlegg som i dag kan regnes å være i alminnelig kommersiell bruk gjør at konseptet etter departementets oppfatning så langt faller innenfor formålet med ordningen med utviklingstillatelser.

Ifølge AkvaDesign er slambehandling en avgjørende del av søknaden. Fiskeridirektoratet hevder på sin side at det er gitt for lite informasjon om teknologien knyttet til dette anlegget og at denne delen av konseptet dermed ikke er tatt med i vurderingen av om innovasjonskravet kan anses oppfylt. Departementet er enig i direktoratet sin vurdering på dette punkt. Departementet vil imidlertid nevne at oppsamling og utnyttelse av slam er en forutsetning for at et prosjekt som dette vil lykkes i og med at konseptet skal benyttes i skjermede fjordområder. Departementet er således enig i at oppsamling av slam er en viktig del av konseptet. Departementet mener likevel at den delen av søknaden som gjelder den etterfølgende utnyttelsen av slammet ikke kan tas med i vurderingen om tildeling av utviklingstillatelser. Dette er slik departementet ser det en prosess som foregår nedstrøms fra selve lakseproduksjonen og den faller derfor utenfor det som kan vektlegges i forbindelse med søknaden om utviklingstillatelser. Departementet vil for øvrig nevne at det foregår en rekke prosjekter knyttet til utnyttelse av slam.

6.4 Kravet om betydelige investeringer

Ordningen med utviklingstillatelser er begrenset til de store prosjektene som næringen selv ikke kan ta risikoen med å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. Det er således en forutsetning for å kunne få tildelt utviklingstillatelser at prosjektet ikke vil bli gjennomført ellers.

Klager har fremlagt lite dokumentasjon knyttet til investeringene og mulighetene for gjennomføring av prosjektet uten tillatelser. Det er kun gitt grove overslag over kostnader. Sett i lys av at tildeling av utviklingstillatelser fordrer "betydelige investeringer", er det påkrevd med grundig dokumentasjon knyttet til investeringenes størrelse og ev. usikkerhet i anslagene m.m.. Departementet vil imidlertid vurdere klagen ut fra de opplysninger som er gitt om størrelsen på investeringene og forutsetter at dette gir en korrekt fremstilling av investeringene i prosjektet.

Det er av betydning hvilke investeringer og risiko prosjektet innebærer. Selv om klager er tildelt tre forskningskonsesjoner for 5 år legger departementet til grunn at klager har behov for risikoavlastning utover dette for å kunne gjennomføre prosjektet med tanke på de investeringer som gjenstår. Klager har opplyst at investeringene i prosjektet er på om lag 120 millioner NOK per anlegg i tillegg til 30 millioner NOK per slambehandlingsanlegg. Som nevnt over velger departementet å ikke vektlegge investeringene knyttet til slamanlegget. Vi tar imidlertid hensyn til landanlegget da dette anses som en del av produksjonsenheten i denne saken. Klager har videre opplyst om at det allerede er investert om lag 100 millioner NOK i forbindelse med utviklingen av lukkede merder og at dette knytter seg til tidligere testutstyr og testanlegget på Sæterosen. Eierne har således allerede tatt betydelig risiko ved å investere store summer i utviklingen av prosjektet så langt, men det gjenstår store investeringer dersom det skal bygges et storskala anlegg. Departementet kan imidlertid ikke ta hensyn til allerede løpte investeringer når det finansielle omfanget av utviklingsprosjektet skal vurderes.

Dette kan illustreres ved et regneeksempel. Utover investeringskostnadene forbundet med prosjektet har ikke klager angitt noen særskilte driftskostnader forbundet med prosjektet, og gjennomsnittlig fortjeneste per kg solgt fisk legges derfor til grunn. Gjennomsnittlig fortjeneste per kg solgt fisk årene 2013-2015 har vært på ca. 7 kr. Med 10 tillatelser i full drift vil dette gi inntekter på om lag 90 millioner kroner hvert år. I tillegg kommer verdien av tillatelsene som senere vil kunne konverteres dersom prosjektet gjennomføres i tråd med vedtatte målkriterier. Grovt anslått vil dette kunne utgjøre et sted mellom 500 millioner og 1 milliard kroner. Sett i forhold til at de samlede investeringene i forbindelse med utviklingsprosjektet er anslått til å utgjøre 480 millioner kroner (slambehandlingsanlegg unntatt), tilsier dette ikke at prosjektet medfører tilstrekkelig store investeringer, målt i forhold til prosjektets lønnsomhet. Det vil riktignok ta noe tid før tillatelsene kan ventes å være i full drift, men etter departementets vurdering vil dette ikke være tilstrekkelig til å påvirke den samlede vurderingen av størrelsen på investeringene. Departementet vil understreke at aktører som blir tildelt utviklingstillatelser ikke kan forvente at utviklingsprosjektet allerede i utviklingsfasen skal bli økonomisk konkurransedyktig med konvensjonell produksjon i åpne merder. Hensikten med utviklingstillatelsene er å stimulere til teknologiutvikling, og tildeling av den økonomiske fordelen som utviklingstillatelsene

faktisk representerer, skal kun være en risikoavlastning ved utvikling av ny teknologi. Antallet tillatelser klager har søkt om representerer imidlertid verdier som langt overstiger de finansielle kostnadene med prosjektet.

Investeringskostnadene i den fremlagte dokumentasjonen er ikke angitt som variable avhengig av antall produserte anlegg. Mens det absolutte omfanget av investeringene er økende med antallet anlegg, vil da det relative omfanget (investeringskostnad per anlegg) tilsynelatende være uendret. Dermed vil den ovenstående vurderingen av omfanget av investeringen også gjøre seg gjeldende om det kun investeres i ett anlegg, og antallet anlegg påvirker således ikke vurderingen av behovet for risikoavlastning. Vurderingen av antallet anlegg det kan tildeles utviklingstillatelser for vil utelukkende bero på vurderinger knyttet til den økte graden av innovasjon dette kan medføre. Prosjektets finansielle størrelse tilsier således at det i utgangspunktet kan tildeles én eller maksimalt inntil to tillatelser per anlegg for at prosjektet skal tilfredsstillende kravet til betydelige investeringer. Sett i forhold til investeringskostnadene knyttet til bygging av ett anlegg, fremstår dette som en risikoavlastning som i større grad er i tråd med formålet med tildelingen av utviklingstillatelser.

Som nevnt ovenfor har klager levert en lite detaljert oversikt over økonomien i prosjektet. Departementet forutsetter derfor at klager før et ev. endelig tilsagn om tillatelse gis, kan dokumentere opplysningene som er lagt til grunn i departementets vurdering av størrelsen på investeringene. Dette betyr at søker må oversende Fiskeridirektoratet detaljert budsjett for prosjektet, inkludert kontantstrømanalyse m.m.. Det må fremgå av budsjettet hvordan prosjektet er planlagt finansiert og hvordan kostnader og inntekter fordeler seg over prosjektperioden.

6.5 Biomassebehov

I følge laksetildelingsforskriften § 28 første ledd skal maksimal biomasse per tillatelse ikke overstige 780 MTB. Det følger av retningslinjene at det blant annet skal tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet. I motsetning til hva som gjelder for andre særlige tillatelser kan det også tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser. Det skal likevel ikke tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

Etter departementets oppfatning må et nytt konsept dimensjoneres og utformes med sikte på å tåle en gitt sjøtilstand og det vil således være dette som skal testes ut. Det må derfor legges til rette for utprøving på en lokalitet som nettopp vil innebære utprøving av de laster som anlegget er ment å tåle. I tillegg forstår departementet at teknologien som skal testes ut ved de fire lokalitetene er den samme, og det er vår oppfatning at flere produksjonsenheter vil gi liten gevinst med tanke på teknologiutvikling. Departementet er etter dette av den oppfatning 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, jf. omtale ovenfor.

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.

7. VEDTAK

Nærings- og fiskeridepartementet har etter en totalvurdering av saken konkludert med at søknaden om ti tillatelser avslås.

Departementet har under tvil konkludert med at konseptet faller innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Dette innebærer at søknaden vil bli behandlet videre av Fiskeridirektoratet med sikte på å tildele inntil to tillatelser. En slik tildeling forutsetter at klager kan dokumentere investeringene, herunder fremlegge et detaljert budsjett, kontantsrømanalyse og en finansieringsplan. Den videre behandlingen av saken må også kunne støtte opp under at en realisering av prosjektet vil være i henhold til intensjonen med ordningen. Herunder må det kunne fastsettes målkriterier i tråd med dette.

Saken oversendes til Fiskeridirektoratet som vil orientere om videre prosess i saken.

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

Det settes som vilkår at mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket kommer frem, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen
fung. ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi:
Fiskeridirektoratet



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

Besøksadresse
Grubbegata 1

Telefon*
22 24 90 90

Saksbehandler
Silje Wangen Myklebust
22246364

Fiskeri- og
havbruksavdelingen

0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

www.nfd.dep.no

Org.nr.
912 660 680

Nordlaks er part i saken og klagene 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 tilleggskommentarer 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 km², Havfarm 2 på 473 km² og Havfarm 3 på 1531 km². 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 Havfarmere 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 "utsettisk". 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 utsettisk 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 tidshorison med et annet som har 15 års tidshorison. 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 idèstadiet 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 oppfylder 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 miljølaster 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 ivare tatt 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 tidshorizont 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 Havfarmer 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 havfarmer.

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 km² for Havfarm 1, 473 km² for Havfarm 2 og 1.531 km² 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.



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/4159-10

18. desember 2017

Svar på klage på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser - Marine Harvest Norway AS - "Egget"

Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet viser til Fiskeridirektoratets brev 11. august 2017 med innstilling til departementet til behandling av klage av 23. juni 2017 fra Marine Harvest Norway AS (MHN). Videre viser departementet til øvrige dokumenter som var vedlagt innstillingen fra direktoratet og dokumenter som er innsendt til departementet i forbindelse med klagesaken, senest supplerende opplysninger datert 2. november 2017.

MHN søkte 10. februar 2016 om 14 utviklingstillatelser til realisering av konseptet "Egget". I vedtak 25. november 2016 ble det gitt delvis avslag på søknaden ved at Fiskeridirektoratet orienterte MHN om at søknaden ville bli behandlet videre med sikte på tildeling av inntil 4 tillatelser. I vedtak 1. juni 2017 fikk MHN tilsagn om fire tillatelser til utvikling av "Egget". Dette tilsvarer full produksjon i 3 egg (1.000 tonn MTB per egg). MHN har påklagd vedtaket når det gjelder antall tillatelser det er gitt tilsagn om. Direktoratet skriver også at sett fra et teknologisk ståsted kan de ikke finne noen tungtveiende grunner til å tildele tillatelser til utvikling av flere like produksjonsenheter.

Fiskeridirektoratet skriver i sin avklaring og delvise avslag datert 25. november 2016 at de vurderer det omsøkte konseptet å falle innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Departementet har gjennomgått søknaden, korrespondanse mellom Fiskeridirektoratet og MHN samt ettersendt dokumentasjon fra klager. Departementet er enig i direktoratets vurdering av at det omsøkte konseptet "Egget" innebærer utvikling av teknologi som kan bidra til å løse miljø- og areal utfordringer, i tillegg til at utviklingen innebærer betydelig

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

innovasjon og betydelige investeringer. Departementets behandling av klagen vil etter dette gjelde spørsmålet om hvor mange tillatelser som kan tildeles dette prosjektet.

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.

Videre oppstilles 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."

Forskriften § 28b gir bestemmelser om avgrensning av biomasse for tillatelser til særlige formål. Utgangspunktet 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. Begrensningen som følger av § 28b syvende ledd gjelder ikke utviklingstillatelser. Det kan således tas hensyn til innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk. Dette er utdypet i retningslinjene hvor det står at det ved fastsettelsen 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. Det skal imidlertid ikke tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet.

Retningslinjene gir ellers nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

Søknaden

Søknaden fra MHN av 10. februar 2016 er senere supplert med en rekke dokumenter etter dialog med direktoratet, jf. beskrivelse av saksgangen i direktoratets vedtak 1. juni 2017. I nevnte vedtak punkt 4.2 gis det også en kort beskrivelse av konseptet som gjentas her:

"Egget er konseptnavnet til en lukket produksjonsenhet i sandwich FRC₁. Konstruksjonens skrog er sømløst og utformet som et egg med en flytekrage som omslutter den i vannlinjeområdet. Produksjonsenhetens flytekrage bidrar til stabilitet og robusthet, i tillegg til oppdrift. Kragen skal også romme utrustning. 90% av produksjonsenhetens indre volum skal være vannfylt og resten skal være luftfylt. Det at produksjonsenheten er lukket gjør at det ikke kommer lys inn i konstruksjonen. Dette gir anledning til å styre lysrytmen til fisken gjennom produksjonssyklusen. Det skal gå et rør gjennom senter av konstruksjonen som blant annet bidrar både styrkemessig og i forhold til strømningsbildet. Rundt røret, over den indre vannlinjen vil det være en arbeidsplattform. Egget skal også inneholde en foldbar rist for trenging og sortering av fisken.

Konseptet skal ha innløp i bunn av konstruksjonen og utløp i nærheten av vannoverflaten, noe som skaper en oppadgående strømning. Det vil være etablert pumpekapasitet for å kunne skifte ut alt vann i enheten på 30 minutter. Innløpet skal kunne være fleksibelt slik man i stor grad kan velge hvilket dyp man henter vann fra. For oksygenering av sjøvannet vil man både ha et system for ordinær drift og for nødsituasjoner. Partikulært organisk materiale skal samles opp gjennom enhetens utløpsarrangement. Egget skal benytte seg av eksisterende infrastruktur. Dette innebærer blant annet at det skal passe inn i dagens konvensjonelle fortøyningsløsninger og fôringsarrangement. Egget skal designes for en signifikant bølgehøyde på 2,5-3,0 m og vil i så måte kunne lokaliseres på de aller fleste lokaliteter som er i drift i dag.

Hoveddimensjoner fullskala enhet:

| | | |
|----------------|---|----------------------|
| Høyde | - | 45 m |
| Største bredde | - | 33 m |
| Dypgang | - | 37 m |
| Totalvolum | - | 22000 m ₃ |
| Vannvolum | - | 20000 m ₃ |

Det skal bygges og driftes én pilotkonstruksjon i forkant av fullskalaenhetene. Pilotkonstruksjonen vil ha en størrelse på en femtedel av Eggets fullskala størrelse."

Prosjektet er tenkt gjennomført i tre faser:

1. Pilot: Lite egg (5.000 m³) - 1 tillatelse
2. Prototyp: Ett egg i full størrelse (22.000 m³): 2 tillatelser
3. Fullskala: 10 egg i full størrelse (prototype + 9 egg): 14 tillatelser

De 9 eggene som skal produsere fisk i fullskalafasen skal være like og utvikles basert på erfaringer med prototypen.

Investeringene knyttet til prosjektet har endret seg noe i løpet av tiden saken har vært til behandling. I søknaden er det opplyst at investeringene i pilot- og prototypfasen er ca. 125 mill. kr. I tillegg kom investeringene ved utvikling av 9 egg i fullskalafasen, estimert til 450

mill. kr., det vil si 50 mill. per egg. På bakgrunn av dette la direktoratet til grunn at investeringer for utvikling av 2 egg ville være 245 millioner kroner. De beregnet da kostnadene ved utviklingen av pilot- og prototypen til å være 125 mill. kr. og 120 mill. kr. for utvikling av 2 egg. Det ble lagt til et påslag på 20% per egg i og med at kostnadene per egg antas å bli høyere ved produksjon av færre egg.

MHN har ettersendt oppdatert kontantstrømanalyse hvor de anfører at kostnadene knyttet til pilotfasen er på 42 mill., til prototypefasen 105 mill. og til to fullskala egg 180 mill., til sammen 327 millioner kroner. I tillegg kommer 6 mill. kr. i prosjekteringskostnader. Begrunnelsen for de økte kostnadene er manglende skalafordeler.

Det er opplyst i søknaden av 10. februar 2016 at prosjektet antas å vare i fire år – og frem til desember 2020 forutsatt en gitt oppstart, og det er oppgitt en tidsplan for den videre utviklingen.

Hovedmålene i prosjektet er å:

- Utvikle en ny og robust produksjonsplattform som løser næringens biologiske og miljømessige utfordringer på en kostnadseffektiv måte.
- Bidra til å gjøre norsk lakseproduksjon mer lønnsom og konkurransedyktig innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.
- Utvikle ny industri for produksjon av denne produksjonsformen basert på norsk teknologi og kompetanse.

Konseptet vil ifølge søknaden kunne bidra til å eliminere reproduksjon og utskillelse av lus i anlegget, eliminere bruk og utslipp av lusemidler, redusere faren for rømming, forbedre fiskens helse og velferd, øke tilvekst, redusere fôrspill og gi redusert fôrfaktor. Videre vil man kunne oppnå kostnadsreduksjon sammenlignet med konvensjonelt oppdrett, bedret arbeidsmiljø for ansatte, bedre arealutnyttelse, muliggjøre bruk av nye områder, redusere organutslipp, samt gjenvinne energi fra partikulært materiale. Det legges opp til en produksjonssyklus på 12 måneder. Fisken som settes ut vil være 300 gram og slaktes ved snittstørrelse på 5 kg. Det forventes også at brakkleggingstiden kan forkortes i forhold til dagens behov for 2 måneder i og med at lokaliteten ikke forringes gjennom produksjonen.

Det anføres at konkurransekraften bare kan evalueres ved konvertering av en hel lokalitet til nytt konsept og ved å utnytte den antatte skalaeffekten av redusert areal- og miljømessig fotavtrykk.

Fiskeridirektoratets vurdering

Kort oppsummert vurderer Fiskeridirektoratet at det ut fra et teknologisk ståsted ikke foreligger tungtveiende grunner til å tildele tillatelser til utvikling av flere like produksjonseenheter. Tildeling av biomasse til flere like produksjonseenheter må derfor begrunnes ut fra andre hensyn enn uttesting av teknologien. Direktoratet har lagt vekt på behovet for å prøve ut konseptet på én lokalitet og økonomien og investeringskostnadene i

prosjektet. Direktoratet har etter dette vurdert at fire tillatelser er tilstrekkelig til å gjennomføre prosjektet.

Når det gjelder klagers anførsel om at konseptet må prøves ut på en hel lokalitet klarert for 10.000 tonn MTB, skriver direktoratet at de mener størrelsen på en gjennomsnittlig lokalitet må legges til grunn for vurderingen og de mener derfor at 4 tillatelser er tilstrekkelig.

Direktoratet viser også til at de heller ikke anser det nødvendig å vurdere skalaeffekten av redusert areal- og miljømessig fotavtrykk ved en full uttesting i utviklingsperioden. Det legges til grunn at det er mulig å beregne miljømessig fotavtrykk på en større lokalitet ut fra resultatene fra en mindre lokalitet.

Fiskeridirektoratet har vurdert økonomien i prosjektet både ved tildeling av 14 tillatelser og 4 tillatelser. Ved tildeling av 4 tillatelser er det lagt til grunn at investeringene vil være ca. 245 millioner kroner. Etter direktoratets beregninger vil MHN også med fire tillatelser og et begrenset prosjekt kunne forvente å tjene penger i prosjektets fjerde år, i tillegg til at investeringene kan forventes tjent inn igjen etter ytterligere tre-fire år. Fiskeridirektoratet har etter dette konkludert med at fire tillatelser bør være tilstrekkelig for at søker kan gjennomføre det omsøkte prosjektet.

Klagen

I klagen vises det til at konseptet baserer seg på å erstatte en hel lokalitet med et fremtidsrettet konsept hvor en rekke enheter skal dokumentere teknologiens yteevne og konkurransekraft. Fire tillatelser gir ifølge MHN for få tillatelser til at konseptet kan realiseres.

MHN anfører at hva som er gjennomsnittlig størrelse på lokaliteter ikke er relevant for denne konkrete søknaden. Dette begrunnes med at landsgjennomsnittet ikke er et gjeldende gjennomsnitt for MHN sine lokaliteter og at dagens størrelse på lokaliteter uansett ikke kan legges til grunn for prosjekter som tar sikte på å representere innovative løsninger for fremtiden. Uttesting av konseptet må derfor kunne vise teknologiens yteevne og konkurransekraft i fremtidens oppdrett. Hvis en omlegging av produksjonen skal være realistisk er det avgjørende å dokumentere økonomiske og miljømessige effekter av et volum som kan sammenlignes med de lokaliteter som i dag er de største lokalitetene. Det anføres også at det følger av forskriften at det kan tildeles tillatelser til fullskala prøveproduksjon og at for dette prosjektet betyr det en utprøving med ti enheter.

Det anføres at andre prosjekter er blitt tildelt flere tillatelser enn "Egget" selv om investeringene og innovasjonshøyden er sammenlignbare. Det er urimelig å redusere antallet fordi konseptet fordeler seg på flere produksjonseenheter og ikke én stor enhet. Det anføres også at det i andre saker ikke lagt vekt på hva som er en "gjennomsnittlig lokalitet". Det er kun gjennom å teste teknologiens konkurransekraft mot tradisjonell og annen ny teknologi at myndighetene kan legge til rette for en rask konvertering til den teknologien som faktisk lykkes.

DNV-GL har på oppdrag fra Hauge Aqua Solutions AS utarbeidet en rapport 31. oktober 2017 hvor de har vurdert produksjonspotensialet på eksisterende lokaliteter og estimert ledig areal som potensielt kan benyttes. Analysen er gjort for Hordaland fylke. Konklusjonen er at "Egget" kan benyttes på 82% av eksisterende lokaliteter og at "Egget" har potensiale til å øke produksjonen på arealene som i dag er tilgjengelige med 50-75 % på grunn av økt MTB utnyttelse, i form av lavere dødelighet, høyere tilvekst og redusert utslipp. I tillegg vil "Egget" innebære potensiale for vekst på ledige arealer.

Det vises ellers til at det blir dyrere å produsere færre enheter på grunn av manglende skalafordeler og økende enhetskostnader. Dette gjelder også pilot og prototype selv om disse skal bygges før fullskalaenhetene. I tillegg kommer kostnadene ved utviklingen og produksjonen. I tillegg til kontantstrømanalysen må det tas hensyn til den økonomiske risikoen ved et prosjekt som dette.

Ved utvikling av to fullskala egg, vil produksjonsprisen bli 90 millioner kroner per egg. Prisen på 50 millioner kroner er det søker har håpet på å oppnå ved storskalafordeler. Kostnadene knyttet til utvikling, prosjektering, kjøp av pilot, prototype og to enheter vil etter dette bli 392 millioner kroner. I tillegg påløper andre kostnader slik at det totalt sett vil bli 414 millioner i utviklingskostnader med kun fire tillatelser. En slik tildeling vil ikke bidra til å etablere en fullskala prøveproduksjon, heller ikke dokumentere "Eggets" skalafordeler og produksjonskosten per egg vil være for høy.

Departementets vurdering

Hvor mye biomasse som kan tildeles utviklingsprosjekter reguleres av laksetildelingsforskriften § 28b første, sjette og syvende ledd. Utgangspunktet for vurderingen etter denne bestemmelsen er en konkret behovsvurdering. Ordlyden i sjette ledd er ikke uttømmende når det gjelder hvilke hensyn som kan vektlegges ved vurderingen, men presiserer at det skal legges vekt på hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet, og siste ledd sier videre at det kan legges vekt på innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk.

MHN har søkt om 14 utviklingstillatelser tilsvarende en MTB på 10.920 tonn. Klager mener det er nødvendig med en slik størrelse på prosjektet for at det skal representere en fullskala utvikling av konseptet i og med at konseptet "Egget" er basert på at flere "Egg" tas i bruk som en klynge av flere enheter på én lokalitet.

Det anføres videre at konseptet må dokumentere teknologiens yteevne, miljømessige effekter og konkurransekraften av et volum som kan sammenlignes med de lokaliteter som i dag er de største lokalitetene, siden dette er fremtidens oppdrettslokaliteter.

Det er derfor sentralt for MH å få tildelt 14 tillatelser slik at 10 enheter kan sammenstilles i en klynge slik konseptet tilsier og forsøkene er planlagt gjennomført og for å kunne gjennomføre prosjektet innenfor forsvarlige økonomiske rammer.

MHN anfører at det er forutsatt i forskriften § 23 b første ledd at det skal tildeles tillatelser til fullskala prøveproduksjon og at det i dette tilfellet innebærer at det må gis 14 tillatelser. På denne måten kan MHN gjennomføre en fullskala uttesting av konseptet, og oppnå erfaring som kan gi incentiver for en omlegging fra konvensjonell til lukket teknologi.

Departementet er i enig med klager i at det 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. Etter departementets syn er det imidlertid vesensforskjell mellom hva retningslinjene gir anvisning på som er utprøving av teknologi i "kommersiell skala" og det MHN anfører om at konseptet må kunne prøves ut med den biomassen anlegget skal ha i kommersiell drift.

Departementet er enig i direktoratets uttalelser når det gjelder tildeling av tillatelser til utvikling av flere like enheter. Direktoratet skriver at det ut fra et teknologisk ståsted ikke er tungtveiende grunner til å tildele tillatelser til utvikling av flere like produksjonsenheter. Årsaken til dette er ifølge direktoratet er at man i teorien ikke vil finne ut mer dersom man rent teknisk tester to helt like produksjonsenheter, sammenlignet med hva man kan finne ut med én produksjonsenhet. Direktoratet vurderer at det som utgangspunkt vil være tilstrekkelig med én produksjonsenhet for å gjennomføre en *fullskala prøveproduksjon*.

I denne saken er det likevel departementets oppfatning at konseptet som sådan tilsier at flere "Egg" må testes ut i en klynge og fortrinnsvis på en lokalitet kun bestående av "Egg" for å få en tilstrekkelig uttesting av konseptet. Ved direktoratets tilsagn om fire tillatelser til tre "Egg" får MHN mulighet til å teste flere enheter.

MHN anfører på sin side at det er avgjørende for prosjektet å få testet ut en stor klynge av "Egg". Departementet har forståelse for at uttesting av ti "Egg" vil kunne gi enda flere erfaringer enn uttesting av færre "Egg". Departementet er således i utgangspunktet enig med klager i at det er viktig å teste ut dette konseptet som en klynge, men vi er ikke enig i at det er behov for å teste ut konseptet på en så stor lokalitet som MHN legger opp til. Etter departementets oppfatning er det ikke dokumentert i tilstrekkelig grad et behov for uttesting av 10 "Egg". Slik vi ser det vil en utprøving også i mindre omfang enn det MHN har planlagt kunne gi tilstrekkelig utprøving til å kunne dokumentere teknologien, og kunne dokumentere økonomiske og miljømessige effekter av konseptet.

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 således om det er forhold knyttet til økonomien, herunder størrelsen på investeringene og risikoen i prosjektet som

tilsier at det bør tildeles flere enn 4 tillatelser for at prosjektet skal kunne la seg gjennomføre, jf. laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd.

Direktoratet har vurdert økonomien i prosjektet og viser til at Marine Harvest i søknaden har estimert totale investeringer på 600 millioner kroner. Direktoratet har lagt til 20% for eventuelle økte enhetskostnader ved bygging av færre enheter. Direktoratet anslår at et justert konsept som innebærer en fullskala fase på 3 egg (prototypen + 2 egg) vil ha en investeringskostnad på totalt 245 millioner kroner. I klagen bestrider Marine Harvest denne summen og presenterer tall som innebærer en ytterligere økt investeringskostnad, først en økning til 327 millioner kroner og senere til 414 millioner kroner.

I klagen anslås det at det samlet må foretas investeringer på 573 mill. kr for å realisere konseptet ved tildeling av 14 tillatelser. Klager anfører at et tilsagn om færre tillatelser innebærer manglende skalafordeler, og at prisene dermed blir høyere med et samlet investeringsbehov på 333 mill. kr. ved fire tillatelser.

Lavere investeringskostnader ved tildeling av flere tillatelser gir opphav til skalafordeler, som kan innebære at prosjektets lønnsomhet øker i takt med størrelsen. I den grad skalafordelene foreligger i mindre utstrekning, vil en betraktning rundt behovet for økonomisk risikoavlastning i prosjektet påvirkes mindre ved en nedjustering av prosjektet. Det er etter departementets syn rimelig å anta at slike skalafordeler kan foreligge, men det er imidlertid usikkert i hvilken utstrekning.

Departementet vil understreke at hensikten med utviklingstillatelsene er å stimulere til teknologiutvikling, og tildeling av den økonomiske fordelen utviklingstillatelsene faktisk representerer kun skal være en 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 tidshorisont utviklingsprosjektet har dess større risiko hefter ved verdianslaget, men det innebærer like fullt tildeling av en potensielt verdifull tillatelse.

Tildelingen av utviklingstillatelser utgjør en betydelig rabatt, ettersom tillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser om prosjektet tilfredsstillende forhåndsfastsatte målkriterier, mot et vederlag på 10 mill. kr per tillatelse. Det er i tidligere vedtak anslått at markedsverdien ligger et sted mellom 50 og 100 mill. kr og rabatten per tillatelse utgjør dermed anslagsvis mellom 40 og 90 mill. kr. Tildeling av 14 tillatelser ville således kunne utgjøre en økonomisk kompensasjon verdt mellom 400 - 1 260 mill. kr, og framstår som vesentlig større enn de anslåtte ekstraordinære kostnadene knyttet til prosjektet. Også ved tildeling av fire tillatelser vil klager oppnå en betydelig risikoavlastning. Departementet mener likevel at det foreligger store usikkerhetsmomenter knyttet til økonomien i prosjektet og at denne risikoen sett opp

mot risikoen for øvrig i prosjektet tilsier at det kan være behov for en høyere risikoavlastning for at MHN skal kunne gjennomføre prosjektet.

Departementet har derfor etter en helhetsvurdering av saken kommet til at MHN tildeles tilstrekkelig biomasse til å utvikle 5 "Egg" som kan testes ut i en klynge. Departementet gir således MHN tilsagn om seks tillatelser som tilsvarer 4680 tonn. Dette gir slik departementet ser det tilstrekkelig grunnlag for kunne prøve ut alle sider av utviklingsprosjektet, samt bidra til å ta dette konseptet videre fra utviklingsstadiet og frem mot kommersialisering.

Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak når det gjelder tildeling av tillatelser til Marine Harvest Norway og utvikling av konseptet "Egget" opprettholdes, med den endring at det gis tilsagn om 6 tillatelser til utvikling av 5 "Egg", som omfatter 1 prototype og 4 "Egg".

Som en konsekvens av at antall tillatelser og enheter økes vil saken sendes til Fiskeridirektoratet for en rask vurdering av om det er nødvendig å gjøre endringer i de fastsatte målkriterier.

Tillatelsene tildeles for en periode på 6 år fra lokalitet er klarert og tillatelsesdokument utstedt.

Klagen 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

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

| | | | |
|-------------------------|--------------|------|--------|
| Fiskeridirektoratet | Postboks 185 | 5804 | BERGEN |
| | Sentrum | | |
| Hauge Aqua Solutions AS | | | |
| Hauge Aqua | | | |
| Solutions AS | | | |
| Marine Harvest | | | |



**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 omdefinierer 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 tilfredsstillende forholdsfastsatte 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