

Viteq Farming AS

Deres ref

Vår ref

Dato

19/4883-2

4. september 2020

Svar på klage fra Viteq Farming AS

1. Innledning

Det vises til klage fra Viteq Farming AS (heretter klager) av 13. desember 2018. Klager søkte 16. november 2017 om 32 utviklingstillatelser til konseptet Viteq ZeroZero. Fiskeridirektoratet (heretter direktoratet) avslo søknaden 22. november 2018. Direktoratet har ikke funnet grunnlag for å omgjøre vedtaket etter å ha vurdert klagen, og sendte over klageinnstilling til Nærings- og fiskeridepartementet (heretter NFD) den 27. august 2019.

Klagen er fremmet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29. NFD kan som klageinstans prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansens kompetanse fremgår av forvaltningsloven § 34.

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget følger av laksetildelingsforskriften 22. desember 2004 nr. 1798. Det følger av forskriftens § 22 at akvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

Videre oppstilles det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b første ledd første setning:

«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.»

Vilkårene «*betydelig innovasjon*» og «*betydelige investeringer*» er kumulative, dvs. at begge vilkårene må være oppfylt for at man skal kunne tildeles utviklingstillatelser. Hvorvidt en aktør

innvilges utviklingstillatelser, bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. forskriftens ordlyd («*søker kan*») og *retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse* (i det videre omtalt som «retningslinjene»).

Vilkåret om «betydelig innovasjon» må sees i sammenheng med § 23b andre ledd hvor det framgår at det er sentralt for vurderingen at:

«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.»

I retningslinjene er det gitt nærmere beskrivelser av hva som omfattes av ordningen. Her står 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 for å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. Det er også nærmere beskrevet hva som anses som utviklingsarbeid. Listen for å få tildelt utviklingstillatelser ligger høyt.

3. Om søknaden

Det omsøkte konseptet (kalt «Viteq ZeroZero») er i søknaden beskrevet som et lukket, helelektrifisert, flytende akvakulturanlegg. Konseptet skal blant annet bidra til å redusere akvakulturnæringens utfordringer med lakselus, rømming og utslipp av næringssalter og organisk materiale.

I prosjektutviklingen er det ifølge søknaden lagt vekt på følgende designkriterier:

- Minimere totalt miljøfotavtrykk i designløsning, driftslogistikk og infrastruktur
- Tilrettelegge for bærekraftig flerdobling av norsk lakseproduksjon
- Kontroll på rømming
- Kontroll på utslipp
- Kontroll på luseproblematikk
- Økt kontroll på sykdomssmitte
- Utvikling av helelektrisk energiløsning som bidrar til grønt skifte i havbruksnæringen
- Byggekostnader
- Levetid
- Oppsamling og resirkulering av sedimenterende organiske materialer
- Fasilitering av næringsrelaterte tilleggsaktiviteter

Lekter og produksjonstanker

Konseptet tar utgangspunkt i en lekter som skal bygges etter klassereglene til DNV Barge Classification med 12 produksjonstanker. Tankene skal være nedsenket, være sirkulære og ha diameter på 50 meter og dypde på 25 meter. Hver tank skal ha et oppsamlingssystem for

oppsamling av dødfisk, ekskrementer og fôrspill. Bunnen skal skrå ned mot senter og ha en sluse. Bunnen skal ha struktur for å samle opp og lede alt bunnavfall ned mot fire oppsamlingspunkter nær og under slusene.

Hver tank skal ha fire utvendige rør for sjøvannsinntak. Rørene skal ha utskiftbar netting ved inntakspunkt og kunne ha en justerbar inntaksdybde fra 25 til 40 meter. Hvert rør skal også ha en elektrisk thruster for transport av vann. I hver tank skal det monteres heverts-systemer for å samle opp alt bunnavfall. Bunnavfallet vil transporteres til dekk og separeres i kategoriene dødfisk, fôrspill og ekskrementer. Dødfisk skal gå i ensilasjetank, fôrspill skal returneres til tank og ekskrementer skal videreføres om bord eller på land, eller leveres til energiproduiserende forbrenningsanlegg.

Lekteren skal ifølge klager være sterk nok til å tåle påkjenningene fra havgående slep. Konseptet skal ha en levetid på 25 år uten dokksetting. Lekteren skal ha et dekk over tankene som vil muliggjøre lysstyring og fasilitere næringsrelaterte tilleggsaktiviteter. Lekteren skal ha en total lengde på 665 meter og en total bredde på 60 meter.

Anlegget opplyses å kunne forankres eller ha kombinasjonen forankring og tilkomstbroer fra land med tilgang på energiinfrastruktur fra land.

Laste - og lossesystem og fôringssystem

Hver tank skal utrustes med tre rør for lasting og lossing av fisk til og fra brønnbåt. Konseptet skal også ha fôrtanker på 150m³ på dekk over hver produksjonstank. Lekteren vil forsynes fra fartøy via sjakt i lekterside. Fôrtankene skal forsynes via conveyerbelte som transporterer fôr fra sjakt til tank.

Fasiliteter på værdekk

Anleggets værdekk utrustes med moduler for bolig, verksted og lager etter bransjestandard for å imøtekomme driftskrav og krav til HMS. Værdekket skal muliggjøre fasilitering av ulike virksomheter som prosessering av ekskrementer, fiskeoljecoating av pellets, lokal produksjon og lagring av oksygen, samt andre energikilder. Værdekket skal også kunne bidra til å gi høy grad av kontroll over miljømessige driftsparametre og bedre produksjonsstyring, samt høy grad av kontroll over ytre miljøpåvirkninger og smitte fra alger, fisk og pattedyr.

Energiløsning

Anlegget skal være helelektrifisert, der elforsyning er planlagt levert via eksisterende infrastruktur for landstrøm. Anleggets strømbehov er ifølge klager beregnet til cirka 10 MW.

Produksjonsvolum

Prosjektets omsøkte biomasse bygger på en tetthet på 50 kg/m³. Anleggets produksjonsvolum er 600 000 m³ og de estimerer en fyllingsgrad på 85 % av dette volumet ved produksjonstopp og maksimal tetthet. Klager forventer en årsproduksjon på 30 000-35 000 tonn laks. Én av anleggets tolv produksjonstanker skal settes av til forskningsformål

for å utvikle en fôrresept med et mer vannstabilt og oppdrettsvennlig fôr enn det som er tilgjengelig i dag.

4. Fiskeridirektoratets vurdering

Direktoratet skriver at kombinasjonen av flytende farkost og lukkede merder ikke er i alminnelig kommersiell bruk i akvakulturnæringen, jf. laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd, men at dette må anses som kjent teknologi som dermed har begrenset nyhetsverdi. De skriver videre at de anser enkeltelementer som for eksempel værdekk og oppsamling av slam og dødfisk om bord i lekteren, som nyheter, men at videreforedling av slam er en prosess som foregår nedstrøms fra lakseproduksjonen, og at denne prosessen dermed faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

Direktoratet skriver videre at for at ny teknologi skal kunne betegnes som innovasjon, så må det godtgjøres at teknologien kan realiseres, og at det i den forbindelse stilles høye krav til den tekniske dokumentasjonen som legges ved søknadene. Direktoratet skriver også at søkers forutsetning om at lekterdetaljer kan overlates til en senere fase ikke kan støttes. Direktoratet peker på at søker blant annet ikke har dokumentert at konstruksjonen kan motstå dimensjonerende laster, og at søknaden derfor mangler en vesentlig del av den dokumentasjonen som bør vedlegges ifølge retningslinjene. Direktoratet viser også til at dokumentasjonen for design og utførelse av lekter og tankarrangement er svært mangelfull, og at klagers henvisning til DNV Barge Classification hva gjelder konstruksjon av strukturen, ikke er tilstrekkelig. På bakgrunn av dette har direktoratet kommet til at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at konseptet er konstruksjonsmessig realiserbart.

Direktoratet har i tillegg pekt på at både fiskehelse- og fiskevelferdsaspektet er mangelfullt ivaretatt i søknaden. Det er vist til at detaljer rundt dokumentasjon av fiskevelferd, innstrømmingshastigheter, fôringssystem og fiskens respons på de dynamiske forholdene i karene ikke er redegjort for. Fiskeridirektoratet mener dessuten at det ikke vil være mulig å benytte hevertssystemet slik konstruksjonen er tenkt. Direktoratet viser også til at konseptet innebærer at man skal samle og pumpe dødfisk og fôrpellets sammen, for deretter å fraseparere fôret og redistribuere fisken, noe som direktoratet mener fremstår som sterkt avvikende fra god driftspaksis.

På bakgrunn av manglende dokumentasjon knyttet til viktige elementer for konseptets realiserbarhet, har Direktoratet kommet til at Viteq ZeroZero ikke oppfyller kravet til "betydelig innovasjon", jf. laksetildelingsforskriften § 23 b.

5. Klagers anførsler

Klager viser til at Direktoratet har stilt som krav at det i søknaden kan dokumenteres og bevises at konseptet er gjennomførbart, og at de med det krever at det godtgjøres at teknologien blir utviklet som tenkt for at noe skal anses som betydelig innovasjon. Klager mener dette er feil premiss, og mener at det er tilstrekkelig at det søkes om, "kan bidra" til

å utvikle ny teknologi. Klager viser til at det vil være direkte i strid med regelverket og ordningens hensikt å forvente at man før tildeling av tillatelser skal ha gjort så grundige forundersøkelser at man kan dokumentere at man vil lykkes. De mener også at det er helt urimelig at Direktoratet stiller krav til forhåndssannsynliggjøring og detaljdokumentering av ulike løsninger.

Videre skriver klager at kravet om at søknaden må bevise at konseptet er gjennomførbart, er et premiss som ikke gjaldt på søknadstidspunktet, og som hverken følger av laksetildelingsforskriften eller retningslinjene.

Klager anfører at de ikke kan se at noen av de andre aktørene som har fått tildelt tillatelser har blitt møtt med kravet til dokumentasjon og sannsynliggjøring av realiseringsevne, og at Viteq dermed har blitt forskjellsbehandlet.

Klager anfører også at Direktoratet har misforstått utviklingsmodellen i prosjektet, og ikke tatt hensyn til valget av og begrunnelsen for modellen som er valgt i Viteq ZeroZero. De mener at en rekke av elementene må vurderes, avklares og konkluderes på, først når de går i gang med utviklingsarbeidet og forprosjekteringen. Ifølge klager vil det være lite hensiktsmessig og rasjonelt å bruke svært mye ressurser på å forhåndsvurdere og simulere enkeltdeler av konseptet før elementene kan risikovurderes i sammenheng.

Klager skriver at de er uenige i Fiskeridirektoratets påstand om at konseptet er umulig å få til på bakgrunn av at de mangler enkelte detaljbeskrivelser og forhåndsanalyser. De er også uenige i Direktoratets vurdering av at Direktoratet ikke kan støtte søkers forutsetning om at lekterdetaljer kan overlates til senere fase. De viser til at det ikke er lekterkonstruksjonen som er utfordringen og innovasjonen i prosjektet, og at det må legges til grunn at denne delen av konseptet vil kunne gjennomføres med allerede eksisterende teknologi.

Klager mener videre at Direktoratet forhåndsgriper deler av saksbehandlingen som gjenstår senere i prosjektet når de henviser til at det mangler dokumentasjon og detaljerte redegjørelser. De viser blant annet til at dokumentasjon knyttet til produktsertifiseringer, fortøyningsanalyser, anleggssertifikat osv. vil innsendes på et senere tidspunkt i utviklingsløpet, og ikke på søknadstidspunktet. De mener dessuten at Direktoratet har mulighet til å sette som vilkår for tildeling at det skal gjennomføres ulike former for analyser og fremlegges bestemt dokumentasjon på et senere tidspunkt.

6. Fiskeridirektoratets klageinnstilling

I sin vurdering av klagen viser Fiskeridirektoratet til at NFD i sin behandling av klager av utviklingstillatelser har presisert at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i prosjektet. De viser videre til at NFD har lagt til grunn at det må foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i konseptet, og at det ikke er tilstrekkelig at søker kun informerer om hvilke planer de har og hvilke oppgaver som gjenstår. Fiskeridirektoratet peker også på at NFD har uttalt at det må

kunne stilles et visst krav til innholdet i søknaden allerede på søknadstidspunktet, både av hensyn til kjøprinsippet og effektivitetsprinsippet.

Videre skriver Fiskeridirektoratet at kravet om "betydelig innovasjon" ikke kan anses oppfylt med mindre teknologien kan realiseres, jf. forskrift og retningslinjer, og at det derfor må sannsynliggjøres at teknologien kan realiseres.

Fiskeridirektoratet er uenig med klager i at det er tilstrekkelig at prosjektet *kan bidra* til å utvikle teknologi, og henviser til ordlyden i laksetildelingsforskriften § 23 b som uttrykkelig sier at det er et krav om at prosjektet innebærer betydelig innovasjon.

I vurderingen skriver Fiskeridirektoratet at det ikke kan anses urimelig å stille høye krav til dokumentasjonskravet, herunder at søker må regne med å pådra seg økonomisk risiko ved å foreta tilstrekkelige undersøkelser for å kunne konstatere at teknologien lar seg realisere.

Fiskeridirektoratet er ikke enig med klager i at klager har blitt forskjellsbehandlet.

Avslutningsvis skriver Fiskeridirektoratet at det vil være relevant å se hen til dyrevelferden i prosjektet, all den tid til det ikke vil være iht. formålet med utviklingstillatelsene å tildele tillatelser til prosjekter som det ikke fremstår som sannsynlig at vil kunne komme i drift.

7. Departementets vurdering

Dokumentasjon

Som nevnt innledningsvis så ligger listen for å få tildelt utviklingstillatelser høyt. Det er et krav, jf. laksetildelingsforskriften § 23 b, første ledd, at tillatelser kan tildeles prosjekter som "kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon" (vår utheving). Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at prosjektet "kan bidra til å utvikle teknologi", det stilles også krav til at prosjektet innebærer betydelig innovasjon på søknadstidspunktet. Dette kravet har ligget fast i forskriften hele tiden. Det følger videre av retningslinjene at søker ikke har noe rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelige investeringer og betydelig innovasjon. Dette underbygger at det stilles høye krav til søknaden.

For å kunne vurdere om kravene for å få utviklingstillatelse er oppfylt, må det blant annet foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles. Utarbeidelse av slik dokumentasjon vil kunne innebære til dels betydelige kostnader for søker, men departementet bemerker at kravet til dokumentasjon må sees i sammenheng med hva det søkes tillatelser til, og at det i dette tilfellet er søkt om et betydelig antall tillatelser. Det fremgår videre av retningslinjene at det er visse minimumskrav som stilles til prosjektplanen, selv om det ikke er et krav om at prosjektet er vellykket til slutt.

Departementet har gjennomgått søknaden, og er enig med Fiskeridirektoratet i at dokumentasjonen er mangelfull. Den innsendte dokumentasjonen underbygger ikke på en

tilstrekkelig måte hvordan prosjektet teknisk sett skal realiseres. Søknaden inneholder f.eks. hverken tegninger eller beregninger av lekter eller dens forankring, beregninger av karkonstruksjon eller hydrodynamiske forhold i karene. Heller ikke teknisk dokumentasjon som kan underbygge den driftsmessige realiserbarheten av prosjektet er inkludert i søknaden. Det er videre ikke inkludert informasjon om designgrunnlag for input til design av konseptet selv om klager har beskrevet hvilke dimensjoner konseptet skal ha i konseptbeskrivelsen.

Klager har anført at kravet om at søknaden må bevise at konseptet er gjennomførbart, er et premiss som ikke gjaldt på søknadstidspunktet, og som hverken følger av laksetildelingsforskriften eller retningslinjene.

Det er departementet ikke enig i. Vi viser i den sammenheng til vurderingen i "Pure Atlantic AS" hvor det fremkommer at prosjektets realiserbarhet inngår i vurderingen av om kravet om betydelig innovasjon er oppfylt. I klagevedtaket heter det: *"I denne vurderingen vil det tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Formålet med ordningen er å utvikle nytt eller vesentlig forbedret produksjonsteknologisk utstyr for å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer, og formålet med ordningen kan ikke oppnås dersom det gis utviklingstillatelse til prosjekter som ikke lar seg realisere. Det kan naturligvis ikke kreves dokumentasjon av samtlige fastsatte detaljer i konseptet, men det må kunne forventes et visst nivå på innledende analyser som viser at konseptet kan utvikle teknologi som oppfyller formålet, samt har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Hvis ikke søker har sannsynliggjort at prosjektet vil kunne gjennomføres, slik at ny og forbedret produksjonsteknologi faktisk utvikles, vil det ikke være tilstrekkelig at søker har en idé som i teorien kan være god."*

Dette ble også lagt til grunn i vurderingene av søknadene i sakene "Havkar AS" og "Searas AS", hvor det ble vist til manglende dokumentasjon og hvor begge fikk avslag på sine søknader. Direktoratet har for øvrig, etter vårt syn riktig påpekt i sitt avslag 22. november 2018, at det *"til tross for krav om realiserbarhet alltid vil være knyttet en viss form for usikkerhet til resultatet. Selv om søker gjennom dokumentasjon for sitt konsept viser at det er mer sannsynlig at konseptet kan realiseres, enn at det ikke vil kunne det, vil det fortsatt være mye usikkerhet som gjenstår knyttet til hvorvidt den teknologiske løsningen faktisk vil bli en suksess."*

Vi har etter dette, som Fiskeridirektoratet, kommet til at det ikke er dokumentert at prosjektet kan realiseres, og det foreligger følgelig ikke "betydelig innovasjon". Som det fremkommer ovenfor følger kravet til realiserbarhet og dokumentasjon av etablert praksis, og det foreligger derfor heller ingen forskjellsbehandling.

Vurderingsmomenter

Klager hevder at Fiskeridirektoratet ikke har tatt hensyn til valget av og begrunnelsen for utviklingsmodellen i prosjektet i sin vurdering av søknaden. NFD er imidlertid enig med

Fiskeridirektoratet i at det ikke er tilstrekkelig at avgjørende elementer først kommer på plass senere, og at en slik utviklingsmodell derfor ikke når opp i den strenge vurderingen av hvilke prosjekter som får tildelt tillatelse.

Vi er også enige med Fiskeridirektoratet i at det må kunne legges vekt på hvordan prosjektet påvirker fiskehelse og -velferd, uten at dette innebærer at man forhåndsgriper deler av saksbehandlingen som gjenstår senere i prosjektet. Retningslinjene viser til en liste over dokumentasjon som bør legges ved allerede ved søknadstidspunktet. Under punkt 2 er det pekt på at søknaden bør ha en omtale av hvordan prosjektet kan påvirke miljøet, og beskrivelse av hvordan både fiskehelsen og fiskevelferden skal ivaretas.

8. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak av 22. november 2018 opprettholdes.

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

Mulig søksmål om hvorvidt vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen
eksepedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet