



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Pb 4102 Sandviken
5835 Bergen

Deres ref
Ragnar Joenson/Ola Helge Hjetland

Vår ref
18/4206-4

Dato
26. mars 2019

Mowi Norway AS - endelig vedtak i klagesak om utviklingstillatelser til konseptet Skipet

1. Innledning

Marine Harvest Norway AS (nå: Mowi Norway AS, heretter omtalt som Mowi) søkte 1. juni 2016 om seks utviklingstillatelser for å realisere konseptet Skipet. Fiskeridirektoratet avsto søknaden i vedtak 13. april 2018. Mowi påklaget vedtaket 7. mai 2018. Fiskeridirektoratet fant ikke grunnlag for å endre sitt vedtak og sendte klagen til departementet 6. juli 2018.

Mowi Norway AS 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.

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Ifølge 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

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

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling

Saksbehandler
Annichen Kongsvik
Sæteren

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."

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

3. Konseptet

Mowi ønsker utviklingstillatelser til bruk om bord et utrangert tankskip med oppdrett i seks (av åtte) tanker. Mowi vil til å begynne med produsere i to av tankene, for så å eventuelt ombygge før alle tankene tas i bruk. Skipet skal ligge fast ved Florø. De beregner innkjøpskostnaden til å være rundt 30 millioner kroner og ombyggingskostnaden til å være rundt 170 millioner kroner.

Tankskip brukes ikke til oppdrett i Norge i dag, men har vært prøvd ut i Frankrike på 1990-tallet.

4. Fiskeridirektoratets vurdering av søknaden

Fiskeridirektoratet har avslått søknaden ettersom de mener at konseptet ikke innebærer betydelig innovasjon. Fiskeridirektoratet mener videre at Mowi har gitt så mye tilleggsinformasjon etter søknadsfristen at det må regnes som en ny søknad, og har også avslått på det grunnlaget. Avslaget er datert 13. april 2018, med Fiskeridirektoratets referanse 16/7231.

5. Klagen

Mowi mener at justeringene av løsningene for inntak av vann og endringene platingen av skipets tanker, ikke endrer konseptet i en slik grad at det må anses som en ny søknad. Mowi ønsker å bruke erfaringene som er gjort etter at søknaden ble innsendt, når de skal designe Skipet.

Mowi mener videre at Skipet vil representere betydelig innovasjon. Selskapet mener at teknologi og forskning om oppdrett i tankskip ikke er tilgjengelig for næringen i dag, og heller ikke i bruk.

6. Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet har tatt klagen til behandling til tross for at klagen ble sendt over tre uker etter at vedtaket ble kunngjort. Ved å beregne klagefristen fra da Mowi leste vedtaket, er klagen sendt innen fristen.

Fiskeridirektoratet mener det er levert ny dokumentasjon av en slik art og et slikt omfang at det i realiteten innebærer innsending av en ny søknad, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Videre mener Fiskeridirektoratet at konseptet ikke gir «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

7. Departementets vurdering

7.1 Innledning

Departementet er enige med Fiskeridirektoratet i at klagen skal tas til behandling. Departementet er videre enig med Fiskeridirektoratet i at Skipet ikke gir betydelig innovasjon, og at det av den grunn ikke skal tildeles utviklingstillatelser til konseptet. Vi er imidlertid uenige i at den supplerende informasjonen endrer konseptet så mye at det må anses som en ny søknad.

7.2 Endrer den ettersendte dokumentasjonen konseptet så mye at det må anses som en ny søknad?

Fiskeridirektoratet skriver i sitt avslag 13. april 2018:

"Utgangspunktet er at søknader om utviklingstillatelser skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn. Det følger videre klart av ordningen at det ikke kan tildeles tillatelser til like konsepter. Hensynet til kjøprinsippet, og at andre kan ha lignende konsepter, tilsier derfor at man må stille et visst krav til minimum av dokumentasjon for søknader om utviklingstillatelser. Det samme gjør effektivitetsprinsippet. De samme hensynene tilsier også at eventuell ettersendt dokumentasjon ikke må være så omfattende, eller av en slik art, at de i realiteten innebærer innsending av en ny søknad. En slik forståelse støttes også av departementets klagevedtak av 8. november 2017 i søknaden til Marine Harvest Norway AS (Beck-Cage)."

Dersom tilleggsinformasjonen er av en slik karakter at søknaden i praksis innebærer et vesentlig endret konsept skal søknaden vurderes som en ny søknad. Ettersom søknadsfristen for utviklingstillatelser gikk ut 17. november 2017 må søknaden avslås som for sent innkommet. Dersom dette er tilfellet vil departementet likevel måtte vurdere om den opprinnelige søknaden er innenfor formålet med ordningen og kriteriene om *betydelig innovasjon* og eventuelt *betydelig investering*.

Direktoratet skriver i sitt avslag:

"Av den ettersendte dokumentasjon fremkommer det imidlertid en del endringer i konseptet sammenlignet med det som var beskrevet i opprinnelig søknad. Denne dokumentasjonen gjelder blant annet mulige endringer i løsninger for filtrering og UV-behandling av innvann.

Dette kan føre til en potensiell vesentlig nedskalering av anlegget i SINTEF Fiskeri og Havbruk sin klassifisering av lukkede oppdrettsanlegg, fra kategori 3 til 1 (se også innovasjonsvurderingen under). I tillegg til dette fremkommer det i ettersendt dokumentasjon uklarheter rundt planene for platingen av skipets tanker, noe som har stor betydning for strømforholdene i tankene. Det vises til at det i en CFD-analyse av The Linde Group ble utført beregninger for å optimalisere plassering og utforming av dyser, samt å jevne ut veggene i tankene slik at strømningsbildet optimaliseres mtp. fiskevelferd. I ettersendt dokumentasjon av 1. mars 2018, står det derimot beskrevet at «vårt skipskonsept har korrugerte skott og spant øverst i hvert av rommene. Disse kan etter vår mening tilby gode områder for skjul og lavere vannstrømseksposering for rensefisk». Utover dette er det også gjort endringer i innløp- og avløpsarrangementet. Fiskeridirektoratet vurderer at disse endringene samlet sett endrer konseptet i en slik grad at det må anses som en vesentlig endring. Utover dette fremgår det at mye av den innsendte informasjonen ikke er en del av den naturlige utviklingen i prosjektet, siden den har blitt utarbeidet i forbindelse med at informasjonen ble etterspurt.

Oppsummert er den ettersendte dokumentasjonen i denne saken omfattende og endrer på vesentlige deler av konseptet. Hoveddelen av den ettersendte dokumentasjonen kan heller ikke anses å ha blitt utarbeidet som følge av en naturlig utvikling i prosjektet. Fiskeridirektoratet har derfor kommet til at den ettersendte dokumentasjonen er av en slik art og et slikt omfang at den er å anse som en ny søknad."

Kort oppsummert, så har Mowi åpnet for å endre platingen av skipets tanker, og å endre behandlingen av inntaksvannet. Det er ikke platingen av skipets tanker eller hvordan inntaksvannet behandles, som utgjør kjernen i prosjektet. Kjernen i prosjektet er å ta i bruk et tankskip til oppdrett. Plating av tankene og behandling av inntaksvannet, er ikke en vesentlig endring av konseptet. Vi er derfor enige med Mowi i at den innsendte tilleggsdokumentasjonen ikke er å anse som en ny søknad. Dette betyr at innovasjonsgraden vil vurderes basert på informasjonen i både søknaden og tilleggsinformasjonen.

7.3 Gir Skipet betydelig innovasjon?

Fiskeridirektoratet skriver:

"Fiskeridirektoratet vurderer at oppdrett i lukkede enheter i seg selv ikke er tilstrekkelig til å innebære betydelig innovasjon. I denne konkrete saken vurderer direktoratet at nyhetselementet er begrenset ettersom oppdrett i skip har vært forsøkt tidligere. Når det gjelder forbedringene konseptet representerer er disse først og

fremst knyttet til rømmingssikkerheten ettersom Skipet vil ha en solid konstruksjon. Det er imidlertid ikke beskrevet noe om hvordan rømmingssikkerhet i avløpssystemet skal ivaretas. Utover dette er mulige forbedringer knyttet til strømsetting og vanninntak ikke godgjort, hverken i søknaden eller i ettersendt dokumentasjon."

Vedlagt søknaden er det beskrivelser av en skipsbasert lakseproduksjon utenfor den franske vestkysten i perioden 1989-1995. Fartøyet var eid av franske Event Group. Det norske selskapet Noraqua, eid av Selmer Sande og Furuholmen, hadde oppdraget med å bygge om lekter og installere utrustning. Ola Sveen, som også er involvert i utviklingstillatelsen, jobbet full tid som supervisor for anlegget de to første årene og senere i perioder i 3 - 4 år, i forbindelse med driften etter at franskmennene hadde overtatt. Prosjektet beskrives som en suksess med hensyn på kvalitet. Det trekkes frem to viktige faktorer for hvorfor prosjektet ble lagt ned:

"Den ene var at det pga av restriksjoner på eksport av smolt fra Norge ble vanskelig å få tak i smolt av god kvalitet. Til erstatning ble det kjøpt inn smolt fra Irland og Skottland. Denne fisken var av langt dårligere kvalitet og dette gikk utover produksjonen. Samtidig sank prisene på laks i forbindelse med den norske lageroppbyggingen og FOS konkursen tidlig på 90-tallet. I 1994 og 1995 ble prisene for lave i forhold til produksjonskostnadene og prosjektet lagt ned. Det var altså eksterne faktorer som felte prosjektet og ikke tekniske, produksjons- og kvalitetsmessige forhold."

Dette notatet er ført i pennen av Ova Sveen og Jens Christian Holst, som begge er involvert i søknaden om utviklingstillatelser.

Oppdrett av laks i lukkede enheter i skip er testet ut tidligere. Prosjektet som det vises til i søknaden produserte laks av god kvalitet og involverte parter beskriver at det var eksterne faktorer (smolt og periode med lave priser) som felte prosjektet; ikke tekniske, produksjons- og kvalitetsmessige forhold. Det at søker i sin supplerende informasjon til søknaden vurderer å fjerne løsninger for å filtrere innløpsvann og i praksis nedskalere anlegget i SINTEF Fiskeri og Havbruk sin klassifisering av lukkede oppdrettsanlegg, fra kategori 3 til 1, vil også redusere innovasjonspotensialet i konseptet. Denne potensielle nedskaleringen er likevel ikke avgjørende for departementets vurdering knyttet til *betydelig innovasjon*.

Innovasjonspotensialet i prosjektet knytter seg til at

- Tankskip er mer rømmingssikre enn vanlige åpne merdanlegg
- Plassert til havs vil oppdrett i tankskip kunne bidra til å løse arealutfordringen (dette anlegget er imidlertid planlagt plassert innaskjærs ved Florø).
- Lukkede anlegg kan kontrollere inntaksvann og avløp på en bedre måte enn åpne anlegg, og dermed på en bedre måte kontrollere smittepresset inn til fisken i anlegget, og ut av anlegget. Men, at et anlegg er lukket er i seg selv ikke nok til å oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon.

- At et utrangert tankskip får nye leveår bidrar til å løse en miljøutfordring som ligger utenfor oppdrettsnæringen.
- Gjenbruksbiten kan gjøre prosjektet (relativt) billig, og dermed øke muligheten for oppskalering og kommersialisering.

At det tidligere og på en vellykket måte er produsert laks i tankskip, gjør at prosjektet i begrenset grad kan "bidra til å utvikle teknologi". Det gjør også at prosjektet fremstår mer som en "naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere", enn som noe som skiller seg "vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi (...) som er i alminnelig kommersiell bruk." Vi mener derfor at Skipet ikke gir "betydelig innovasjon" etter laksetildelingsforskriften.

7.4 Konklusjon

Departementet vurderer den supplerende informasjonen til å ikke være så omfattende at konseptet i seg selv kan sies å være et nytt konsept som innebærer ny søknad. De beskrevne endringene vil imidlertid kunne redusere innovasjonspotensialet i konseptet.

Det er tidligere testet og produsert laks i et lignende konsept, på en vellykket måte. Departementet mener derfor at "Skipet" ikke innebærer betydelig innovasjon.

8. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på utviklingstillatelser til konseptet Skipet, stadfestes.

Vedtaket er fattet med hjemmel i laksetildelingsforskriften § 23b og forvaltningsloven § 34.

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

Mulig søksmål om 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

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi
Fiskeridirektoratet