



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Marine Harvest Norway AS
Postboks 4102 Sandviken
5835 BERGEN

Deres ref

Vår ref

Dato

17/6347-4

16.07.2018

Marine Harvest Norway AS - Svar på klage på søknad om utviklingstillatelser - Marine Donut

Innledning

Marine Harvest Norway AS (MHN) søkte 15. april 2016 om 8 utviklingstillatelser for å realisere konseptet "Marine Donut", som er en lukket, smultringformet merdkonstruksjon i sjø. Det omsøkte konseptet omfatter fem slike enheter. Fisk på 3 kilo skal settes ut i anleggene og oppdrettes videre frem til slakt.

Fiskeridirektoratet har i vedtak 7. juli 2017 avslått søknaden hva gjelder 8 tillatelser (5140 tonn), men orienterte samtidig MHN om at de ville gå videre med å behandle søknaden med sikte på tildeling av 1100 tonn biomasse. Fiskeridirektoratet konkluderte med at det ikke er behov for mer enn én enhet for å utvikle og teste om teknologien fungerer.

MHN har påklaget vedtaket når det gjelder spørsmålet om biomasse. Direktoratet opprettholdt vedtaket og sendte 12. desember 2017 saken til Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling.

Direktoratet besluttet at klagefristen på vedtak om delvis avslag skal begynne å løpe samtidig som klagefristen for endelig vedtak på søknad om tildeling av utviklingstillatelser. Den ordinære fristen for å klage er således ennå ikke begynt å løpe. Departementet legger til grunn at vilkårene for å klage foreligger og vil behandle klagen på det delvise avslaget på ordinær måte da det foreligger et enkeltvedtak som kan påklages selv om endelig vedtak i saken ikke er truffet. Departementet kan som klageinstans prøve alle sider ved saken, jf.

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

forvaltningsloven § 34, men vil ikke ta stilling til andre elementer av betydning for det endelige vedtaket utover det som faller innenfor klagen.

Departementet er videre enig i direktoratets vurdering av at det omsøkte konseptet er omfattet av ordningen med utviklingstillatelser. Departementets behandling av klagen vil etter dette gjelde spørsmålet om hvilken biomasse som kan tildeles dette prosjektet.

Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften 22. desember 2004 nr. 1798. 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. Det fremgår av første og annet ledd at:

"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 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 samme paragrafs 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".

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 er fastsatt retningslinjer til forskriften, som gir nærmere beskrivelser av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

Søknaden

Her gjengis kun hovedpunktene i søknaden av 15. april 2016.

MHN har søkt om åtte utviklingstillatelser i en periode på 7 år til utvikling av lakseoppdrett i lukkede produksjonsenheter (Marine Donut). Konseptet er en heldekket, rømningssikker og lukket oppdrettsenhet og skal benyttes til å produsere fisk fra 3 kg og fram til slaktevekt på ca. 5,7 kg.

Utviklingsprosjektet innebærer bygging av prototype, produksjon i prototype og 2 stk. fullskala produksjoner. Det skal settes ut 200 000 fisk i hver enhet. Dette er ifølge søknaden nødvendig for å teste utstyret og for å kunne validere om oppdrett i denne typen lukket produksjonsenhet er egnet for storskala drift i kommersiell forstand.

Konstruksjonen ligger med 90% av anlegget under vann, men kan heves/senkes for vedlikehold og rengjøring.

Enheten henter inn vann fra dypet for å unngå lus og sykdommer og for å sikre jevn temperatur. Problemer med ytre påvirkninger vil ifølge søknaden også være utelukket. Anlegget samler opp avfall og overskuddsfôr som kan føres i land for videreforedling.

Utformingen av Marine Donut gir godt hydrodynamisk strømningsbilde og vannkvalitet, noe som tidligere forskning har vist gir god fiskehelse og fiskevelferd.

Marine Donut ligger stabilt i havet og kan benyttes på eksponerte forhold. Dette innebærer at nye areal som per i dag ikke er i bruk til akvakulturformål, kan benyttes, selv om Marine Donut i utgangspunktet er designet med tanke på bruk i norske fjorder. Konseptet gir god arealutnyttelse og enhetene er enkle å sette i system på 4 eller flere enheter med en samlehet i senter.

Marine Donut-teknologien er utviklet av Telemarkselskapet ØPD. Marine Donut er produsert i gjenvinnbart materiale (HDPE), som er tett, korrosjonsfritt og fleksibelt.

Prosjektet krever betydelige investeringer. Fem enheter i fullskala innebærer et investeringsbehov på 325 millioner kroner.

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet har i vedtak om delvis avslag 7. juli 2017 foretatt en vurdering av behovet for biomasse. I den forbindelse vises det innledningsvis til at Fiskeridirektoratet i e-post til MHN 2. mai 2017, blant annet ba om at det ble utarbeidet budsjett basert på bygging av én enhet. I e-post til Fiskeridirektoratet 9. mai 2017 svarte MHN at det et slikt konsept ikke ville være aktuelt. Fiskeridirektoratet sendte etter dette e-post 10. mai 2017 til MHN, hvor det ble

bedt om bekreftelse på om MHN ikke ønsket å gå videre med søknaden dersom det ikke kunne innvilges åtte tillatelser som omsøkt 15. april 2016. Det ble opplyst om at dersom MHN ikke ønsket å gå videre med søknaden i et slikt tilfelle, ville det gis avslag på søknaden i sin helhet dersom direktoratet vurderte at det ikke var behov for åtte tillatelser til utvikling av prosjektet. MHN besvarte ikke dette spørsmålet direkte, men sendte 22. mai inn nye budsjetter og ytterligere redegjørelse for biomassebehovet. Fiskeridirektoratet tolket dette slik at MHN ønsket å gå videre med prosjektet selv med færre tillatelser enn omsøkt.

Den 7. juli 2017 gav Fiskeridirektoratet delvis avslag på søknaden. Det ble gitt avslag på 5.140 tonn MTB av den omsøkte biomassen. Fiskeridirektoratet konkluderte med at det ikke er behov for mer enn én enhet for å utvikle og teste om teknologien fungerer. Direktoratet skriver:

"I teorien vil man ikke finne ut mer dersom man rent teknisk tester to helt like produksjonsenheter, sammenlignet med hva man kan finne ut med én produksjonsenhet. To like enheter vil gi liten gevinst i forbindelse med teknologiutvikling da enhet nr. 2 i realiteten bare er gjenbruk av grunnlag og metode for utforming. Sett fra et teknologisk ståsted kan ikke Fiskeridirektoratet finne noen tungtveiende grunn til å tildele tillatelser til flere like produksjonsenheter. At uttestingen evt. kan gå raskere ved simultan testing av flere like enheter vil etter direktoratets vurdering i de fleste tilfeller ikke være et tilstrekkelig tungtveiende argument for behov for flere enheter."

Ved beregningen av biomassebehovet har direktoratet tatt utgangspunkt i MHNs redegjørelse av biomassebehov av 19. mai 2017 der det oppgis at en enhet i fullskala er tenkt å romme 200 000 fisk som skal føres fra 3 kg til slaktevekt på ca. 5,5 kg. Direktoratet legger til grunn at dette tilsvarer en maksimal biomasse på 1100 tonn.

Videre skriver direktoratet at det ikke framgår av dokumentasjonen som er vedlagt søknaden at en Donut skal være annerledes eller ha mer utstyr eller funksjoner enn de andre fire det er søkt om utviklingstillatelse til. Direktoratet vurderer også at løsningene for funksjoner knyttet til førsilo, tilsetning av oksygen, slamfeller og dødfiskfeller, må utvikles uavhengig av om det bygges en eller flere enheter.

Når det gjelder fortøyningsystem har MHN anført at 5 enheter passer godt inn i en fortøyningsramme og at det blir en ekstra utfordring å lage et fortøyningsystem som ivaretar heving og senkning en enheter enkeltvis. Til dette skriver Fiskeridirektoratet at slik de "forstår illustrasjoner og beregninger av fortøyninger i søknaden skal hver Donut fortøyes i et uavhengig fortøyningsystem. Det er derfor naturlig at en Donut skal kunne heves og senkes uavhengig av andre på lokaliteten." Direktoratet skriver videre at selv om det kan være behov for tilpasninger av fortøyningsystemet, gir ikke dette grunnlag for tildeling av mer biomasse. Direktoratet vurderer ut fra den innsendte dokumentasjonen at det er lite som skiller fortøyningene fra det som er i alminnelig bruk i dag.

Til søkers påstand om at de trenger en stor lokalitet med tilsvarende stor biomasse for å overvåke og dokumentere miljømessige effekter av det beskrevne anlegget, skriver direktoratet at de legger til grunn at eventuelle miljømessige effekter vil være mulig å beregne for en større lokalitet, ut fra resultatene på en mindre lokalitet.

Direktoratet skriver videre at dersom et prosjekt skal tildeles biomasse til flere like produksjonsenheter, så må det ligge andre hensyn til grunn enn uttesting av selve teknologien. Det vises til at det kan tas hensyn til økonomien i prosjektet, men at det likevel ikke skal tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre utviklingsprosjektet.

Når det gjelder investeringene i prosjektet, ble det i den opprinnelige søknaden estimert totale investeringer på 325 millioner kroner for fem enheter. Hver enhet ville koste 65 mill. kr. MHN sendte i ettertid inn nytt og mer detaljert budsjett, hvor det fremgår at totale kostnader til utvikling av én enhet hadde økt og ble nå estimert til 200 mill. kr. og fem enheter ble anslått å koste 400 mill. kr. Økningen er ifølge direktoratet ikke begrunnet. I tillegg påløper kostnader til klargjøring av lokalitet og båter, slik at kostnadene totalt sett ender på 444 mill. kr. De to sistnevnte kostnadene kan ifølge direktoratet ikke tas med i vurderingen av biomassebehovet, da dette er utgifter som uansett vil påløpe ved etablering av ny lokalitet.

Etter en gjennomgang av investeringene og økonomien i prosjektet, konkluderer Fiskeridirektoratet med at det er grunnlag for å tildele biomasse til å fylle én enhet med full biomassekapasitet. Fiskeridirektoratet fattet derfor vedtak 7. juli 2017 om at søknaden ble behandlet videre med sikte på å tildele inntil 1.100 tonn MTB, som direktoratet vurderer å være tilstrekkelig til én enhet med full kapasitet.

Klagen og senere innsendte dokumenter

Fiskeridirektoratet avholdt møte med søker 11. september 2017 hvor MHN redegjorde nærmere for biomassebehovet. Fiskeridirektoratet mottok deretter den 3. oktober 2017 skriftlig klage på det delvise avslaget.

Klager anfører at det ikke er tildelt tilstrekkelig antall tillatelser ut fra det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre prosjektet. Videre vises det til at systemet med Marine Donut består av flere enheter og at det ikke er mulig å validere konseptet med én enhet. Det anføres også at Fiskeridirektoratet ikke har tatt hensyn til den biologiske, tekniske og økonomiske risikoen i prosjektet.

Ifølge MHN er Marine Donut-konseptet ikke enkeltstående enheter, men de ligger i en kompleks fortøyningsramme, hvor det skal være mulig å individuelt heve og senke hver enkeltstående enhet innad i fortøyningsrammen. For å utvikle konseptet må enhetene settes i system med en samle enhet i senter og fire tilknyttede enheter. Dette må gjøres for å sikre at teknologien kan brukes i fullskala produksjon. I motsatt fall, dersom dette skal

gjennomføres med separat fortøyning av hver enkelt enhet, vil anlegget bli mer arealkrevende enn tradisjonelle anlegg.

Det må videre utvikles gode og skånsomme logistikk-løsninger da dette anlegget vil bli hyppigere brukt i og med kortere produksjonstid i sjø. Det er krevende å dimensjonere anlegget med tanke på fortøyingspunkter for større fartøy. Det er derfor forutsatt å basere fortøyning av fartøyer i egne fortøyningsbøyer tilknyttet eksisterende rammefortøyning, for å unngå punktbelastning som anlegget ellers ville blitt utsatt for ved fortøyning direkte i enheten. Anleggene må videre kunne heves og senkes med innbyrdes uavhengighet og er dermed avhengig av en kompleks fortøyingsstruktur for å ivareta sikkerhet i tillegg til nødvendig fleksibilitet. Sikkerheten vil bli ivaretatt ved å benytte anleggenes symmetriske utforming og motvekter i fortøyningssamvirket. For å ivareta behovet for sikkerhet ved brønnbåtoperasjon er det behov for omsøkt antall enheter.

Klager mener de ikke er tildelt den biomassen som er driftsmessig nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet. Klager viser til at konseptet Marine Donut er et system med flere enheter og at det ikke vil være mulig å validere konseptet med bare én enhet. Videre mener MHN at testing og dokumentering av miljøbelastning og potensialet for merproduksjon, kun kan gjøres med fem enheter. Det er også ifølge MHN foretatt en for lav risikovurdering.

Klager mener også at muligheten for å ta i bruk nye arealer/områder, gjennom dokumentasjon av den samlede belastningen fra en lokalitet med én million fisk, inntak av vann på større dyp med delvis rensing av utslipp, samt produktiviteten til konseptet i full skala, kun kan gjøres med fem enheter.

Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet tok ikke klagen til følge og oversendte sin innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet den 7. desember 2017. I innstillingen kommenteres både teknologiske og økonomiske sider ved konseptet og påfølgende behov for biomasse. Fiskeridirektoratet skriver av de foretok en grundig gjennomgang av biomassebehovet i det delvise avslaget og viser til at det i forbindelse med klagen ikke er levert noen ytterligere dokumentasjon. Med utgangspunkt i biomassebehovet for å utvikle teknologien finner således direktoratet at det ikke er grunnlag for å omgjøre vedtaket.

Fiskeridirektoratet viser ellers blant annet til at det er:

"...Fiskeridirektoratets oppgave å foreta en konkret vurdering av hva som er kjernen i konseptet, basert på dokumentasjonen i den enkelte sak. Det vil si at det ikke kan være opp til søkerne å definere hva konseptet består i. Vi viser til tilsvarende vurderinger foretatt vedrørende behandling av søknad fra Atlantis Subsea Farming AS¹. Det er konseptets utforming og virkemåte som anses å være kjernen i prosjektets innovasjonspotensiale. I det delvise avslaget til MHN vedrørende Marine Donut slo Fiskeridirektoratet fast at selve konseptet er et

lukket, flytende anlegg i smultring-form. Det kan dermed ikke være avgjørende at søknaden tar sikte på å utvikle fem enheter og at klager definerer konseptet sitt som bestående av fem enheter.

...

Når det gjelder validering av prosjektet viser Fiskeridirektoratet til at utviklingstillatelsene i følge formålet skal bidra til utvikling av ny teknologi. Det vil si at det ikke er et formål eller en forutsetning om at utviklingstillatelsene skal ende med et ferdig utviklet produkt klar til kommersialisering etter endt prosjektperiode. På den andre siden er det ikke noe i laksetildelingsforskriften til hinder for at konseptene kan være ferdig kommersialisert ved utløpet av prosjektperioden."

Når det gjelder utslipp fra enhetene utelukker ikke Fiskeridirektoratet at flere enheter på en lokalitet kan påvirke hverandre, men de mener denne problemstillingen ligger på siden av selve teknologiutviklingen. Direktoratet er også av den oppfatning at påvirkning av flere enheter uansett vil være avhengig av strømforholdene på den aktuelle lokaliteten og således kan ha liten overføringsverdi til andre lokaliteter.

Direktoratet viser til at det i det delvise avslaget er tatt høyde for at kostnadene ved utvikling av én enhet vil være høyere enn bygging av fem enheter, på grunn av skalafordeler. Direktoratet er videre uenig med klager i hvilke kostnader som kan tas med i vurderingen. Ifølge direktoratet må kostnader som kan tas i betraktning ved vurdering av biomassebehovet i prosjektet ha en nær tilknytning til selve utviklingen av teknologien. Det anføres at regelverket ikke åpner ikke for å ta hensyn til alle tjenesteleverandørers kostnader og risiko ved å være involvert i prosjektet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er det åpenbart at kostnader som påløper verftet for å kunne bygge det omsøkte anlegget ikke kan inngå som del av budsjettet for prosjektet. Det samme gjelder kostnader for å flytte det ferdig byggede anlegget fra verft til lokaliteten.

Fiskeridirektoratet viser også til at tillatelsene tildelt til utvikling har et annet formål enn de kommersielle tillatelsene og at det ikke er et hensyn ved tildeling av tillatelsene at de skal være like økonomisk innbringende som de alminnelige tillatelsene, kun med en ekstra kostnad for utvikling av ny teknologi. Hensikten med utviklingstillatelsene er å stimulere til teknologiutvikling og tildeling av den økonomiske fordelen utviklingstillatelsene faktisk representerer, skal som nevnt kun være en risikoavlastning for søker.

Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, avslaget fra fiskeridirektoratet, klagen, tilleggsinformasjon fra søker og innstilling fra Fiskeridirektoratet. Videre har det vært avholdt møter hvor søker har presentert det omsøkte konseptet for departementet.

Departementet legger til grunn at utvikling av et lukket, flytende anlegg i smultring-form utgjør kjernen i konseptet "Marine Donut". Søknaden omfatter etablering av fem slike enheter. I

søknaden opplyses det om at det skal settes ut fisk på 3 kilo som skal oppdrettes videre frem til slakteklar størrelse på ca. 5,5 kilo.

Nærings- og fiskeridepartementet deler Fiskeridirektoratets vurdering om at konseptet oppfyller kriteriet om *betydelig innovasjon* og dermed faller inn under ordningen med utviklingstillatelser. Spørsmålet departementet må ta stilling til er dermed hvor mye biomasse som kan tildeles prosjektet. I henhold til retningslinjene (punkt 5.2) skal det ikke tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet.

Departementet har i flere tidligere klagesaker vurdert søkers ønske om å få tildelt tilstrekkelig biomasse til å etablere flere produksjonsenheter. I slike tilfeller hvor enhetene er like, eller tilnærmet like, er det etter departementets syn i utgangspunktet tilstrekkelig å tildele biomasse til en enhet for å kunne utvikle teknologien. Se blant annet departementets vedtak 18. desember 2017 som gjelder Marine Harvest og prosjektet "Egget" hvor det står:

"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 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 tråd med retningslinjene kan det imidlertid være andre hensyn som kan forsvare at det tildeles ytterligere biomasse til et prosjekt.

Det går ikke fram av dokumentasjonen som er vedlagt søknaden at en enhet skal være annerledes eller ha mer utstyr eller funksjoner enn de andre fire det er søkt om utviklingstillatelse til. I prosjektbeskrivelsen står det at: "Marine Donut gir en god arealutnyttelse på sjøen og enhetene er enkle å sette i system på 4 eller flere enheter med en samleenhet i senter med for eksempel foring, rensing, avfall, oksygenering, andre fellesfunksjoner".

Direktoratet skriver i sitt delvise avslag at: "Selve konseptet er et lukket, flytende anlegg med smultring-form og det er åpenbart at anlegget må ha løsninger for de nevnte funksjonene uavhengig av hvor mange enheter som utvikles. Fiskeridirektoratet finner imidlertid ikke at det å utvikle disse løsningene tilsier at det kan tildeles biomasse for uttesting av mer enn en anleggsenhet – en Donut." Departementet er enig i denne vurderingen. Videre forstår departementet, i likhet med Fiskeridirektoratet, at illustrasjoner og beregninger av fortøyninger i søknaden tilsier at hver Donut skal fortøyes i et uavhengig fortøyningsystem. Hensynet til utvikling av fortøyningsløsning kan på bakgrunn av dette slik departementet vurderer det ikke medføre tildeling av mer biomasse.

Hva gjelder validering av teknologien viser departementet til retningslinjenes punkt 1 hvor det står at: "Utviklingstillatelse kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og frem mot kommersialisering av den teknologiske løsningen". Utviklingstillatelsene skal således bidra til å utvikle teknologi. Selv om det er et mål at konseptene etter hvert skal kunne kommersialiseres, er det ikke slik at ordningen med utviklingstillatelser innebærer at det må tildeles så mye biomasse at prosjektene skal ende med et ferdig utviklet produkt klar til kommersialisering etter endt prosjektperiode. Ordningen skal gi aktørene risikoavlastning i utviklingsfasen, men det er ikke hensikten å eliminere all risiko.

En av anførselene til klager omhandler dokumentasjon og overvåkning av miljøeffekter. Klager hevder at det trengs en stor lokalitet med dertil tilhørende stor biomasse for å kunne vurdere potensialet for merproduksjon på en lokalitet med bruk av denne teknologien. Departementet legger til grunn at klager har gode forutsetninger for å beregne utslipp og massebalanse for produksjonen i "Marine Donut"-enheten, basert på mengde fôr inn, sammensetning av fôr, produsert fisk og oppsamlet slam i enheten. Departementet mener derfor, i likhet med direktoratet, at klager vil kunne foreta modelleringer av utslippet og sedimentanalyser som er tilstrekkelige sett opp mot formålet med utviklingstillatelser ved uttesting av én produksjonsenhet i prosjektperioden.

Departementet har forståelse for klagers ønske om å etablere et system med flere like produksjonsenheter på en større lokalitet. Departementet kan imidlertid ikke se at det er nødvendig for å utvikle teknologien å tildele utviklingstillatelser til flere like produksjonsenheter.

Økonomi

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.

Med utgangspunkt i at vi mener en produksjonsenhet er tilstrekkelig for å utvikle teknologien, er spørsmålet om det er forhold knyttet til økonomien, herunder størrelsen på investeringene og risikoen i prosjektet som tilsier at det bør tildeles biomasse til mer enn én enhet for at prosjektet skal la seg gjennomføre.

Klager har anført at prosjektet, ved tildeling av 8 tillatelser (til fem produksjonsenheter) vil oppnå en negativ kontantstrøm på 329 mill kroner de fem første årene. Dette underskuddet har de siden økt til 443 mill kroner.

Klager har søkt om 8 tillatelser til fem produksjonsenheter. Dette utgjør 1,6 tillatelser per produksjonsenhet. Ifølge Fiskeridirektoratet er det imidlertid ikke plass til mer enn 1100 tonn per produksjonsenhet, noe som tilsvarer 1,41 tillatelser. Departementet har gjort en selvstendig vurdering av økonomien i prosjektet. Det er i hovedsak klagers driftsbudsjett som

er lagt til grunn, med unntak av klagers anslag for laksepris, som vi anser som for lav. Vi har i stedet lagt til grunn Fish Pools forwardpriser for 2019, som vi anser som et mer objektivt anslag for fremtidige laksepriser. Søker har i sitt opprinnelige budsjett oppgitt investeringskostnader for en enhet på 200 mill. kroner, og for fem enheter på 400 mill. kroner. Vi legger da til grunn at første enhet, inkl. prototypen er 200 mill. kr, og at det vil koste 50 mill. kr per enhet for de neste fire. Senere har søker oppjustert sitt investeringsbudsjett til kr 501,83 mill kr, uten at de kan si noe mer om hvordan de ekstra kostnadene fordeler seg per enhet. Vi legger derfor til grunn at disse vil fordele seg enten jevnt per enhet eller med tilsvarende fordeling som det opprinnelige budsjettet med 50% for første enhet, og jevnt på de neste fire.

Departementet har dessuten lagt til grunn at tillatelsene konverteres etter endt prosjektperiode på sju år. 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 de forhåndsfastsatte målkriteriene. Da det ble avholdt auksjon av kapasitetsvekst i lakseoppdrett i juni i år var gjennomsnittsprisen vel 195 000 kr per tonn. Man kan derfor legge til grunn en markedsverdi på minimum 152 mill. kroner for en tillatelse på 780 tonn. Rabatten for en tillatelse utgjør dermed minimum 142 mill. kroner.

Søker har anført at konvertering ikke bør tillegges verdi da det ikke er sikkert at de får konvertert tillatelsene. I og med at det er oppfyllelse av målkriterier som er kritisk for å kunne konvertere tillatelsene, og ikke hvorvidt prosjektet er vellykket, vektlegger ikke departementet dette argumentet.

Basert på en totalvurdering, med utgangspunkt i de ovenfor nevnte forutsetninger har departementet vurdert det dithen at en investering på mellom 225 og 250 mill. kroner i én produksjonsenhet med 1,41 tillatelse bør gi tilstrekkelig lønnsomhet til at prosjektet gjennomføres.

Departementet mener på denne bakgrunn at behovet for økonomisk risikoavlastning ikke tilsier at det tildeles mer enn 1100 tonn MTB for utvikling av en produksjonsenhet.

Konklusjon

Departementet konkluderer etter dette med at det ut fra hensynet til utvikling av teknologien og ut fra økonomiske betraktninger, kan tildeles inntil 1100 tonn til dette prosjektet, til utvikling av en produksjonsenhet, i tråd med Fiskeridirektoratets vedtak 17. juli 2017.

Ordningen med utviklingstillatelser skal gi risikoavlastning til prosjekter som ikke kan gjennomføres uten denne støtten. I e-post 10. mai 2017 ba direktoratet om en avklaring angående omsøkt antall tillatelser og om søker ville gå videre med prosjektet dersom det ikke ble innvilget åtte tillatelser. I brev datert 19. mai 2017 sendte søker inn ytterligere opplysninger til saken, inkludert opplysninger knyttet til bygging av kun en enhet.

Departementet tolker dette slik at MHN anser det som aktuelt også å bygge færre enheter dersom det ikke blir innvilget 8 tillatelser.

Vedtak

Marine Harvest Norway AS sin klage avslås.

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

Geir Ervik
fung. ekspedisjonssjef

Silje Wangen Myklebust
fung. avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer