



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Gigante Offshore AS
v/ Kjell Lorentsen
Boks 401
Boks 401
8001 BODØ

Deres ref

Vår ref

Dato

19/7246-22

5. januar 2022

Gigante Offshore AS - Svar på klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Gigante Offshore AS (heretter Gigante Offshore, søker eller klager) søkte 7. november 2017 om ni utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Gigante Offshoremerd".

Fiskeridirektoratet avsto søknaden 26. oktober 2018 fordi konseptet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon. Gigante Offshore påklaget vedtaket 15. november 2018.

Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 11. desember 2019.

Gigante Offshore AS er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag 26. oktober 2018 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

1.2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge 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.nr.
912 660 680

Avdeling
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Knut Inge
Engelbreth
22 24 64 95

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."

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. I retningslinjene er det også gitt nærmere beskrivelser av hva som omfattes av ordningen.

Retningslinjene angir 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.

1.3. Søknaden og behandlingen av denne

Gigante Offshore søkte 7. november 2017 om ni utviklingstillatelser til sitt konsept "Gigante Offshoremerd". Konseptet er av klager beskrevet som et robust, fleksibelt og kostnadseffektivt havbrukskonsept som ivaretar god fiskevelferd. Målet er å utvikle, bygge og teste en rømningssikker merdkonstruksjon ved bruk av polyetylen (PE) for eksponerte farvann. Offshoremerden er tenkt betjent og styrt fra et integrert basefartøy. Offshoremerden vil kunne nedsenkes ved ekstreme vær-situasjoner, ved økt fare for lusepåslag eller ved algeoppblomstring.

Offshoremerden er i søknaden beskrevet som en 500 meter lang sylindereformet konstruksjon med spisse ender. Konstruksjonens midtre seksjon skal ha fem store notposer, som utgjør oppdrettsvolumet (290 000 m³) hvor det er plass til 2,2 millioner laks.

Prosjektperioden er ifølge søknaden angitt å være 11 år, med investeringskostnader på om lag 402 MNOK og total kapitalbehov på om lag 640 MNOK.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden fordi kriteriet om betydelig innovasjon ikke ble funnet oppfylt. Fiskeridirektoratet viste til at konseptet Gigante Offshoremerd har høy nyhetsverdi og er tenkt brukt på eksponerte lokaliteter med mulighet for å senke hele anlegget, men at konseptet også inneholder flere automatiske/fjernstyrte operasjoner som må regnes som en naturlig videreføring av eksisterende teknologi. Fiskeridirektoratet fant imidlertid at det ikke var fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon på at konseptet vil kunne realiseres, herunder konseptets strukturelle integritet.

Gigante Offshore AS påklaget vedtaket 15. november 2018 og viste i klagen til at konseptet er veldokumentert og allerede har vært gjennom en grundig og god utviklingsperiode. Gigante viser til at prosjektperioden legger opp til en trygg utviklingsperiode, hvor det først etter 3,5 års arbeid vil settes ut én million smolt i anlegget, som er mindre enn halvparten av den planlagte produksjonen. Videre mener klager det er lav risiko for rømming fordi Gigante Offshoremerd er designet for å redusere denne, ved å ha stor avstand og ekstra sikring mellom notposene og fortøyningene. I tillegg har klager kommentert store deler av Fiskeridirektoratets avslagsgrunner.

Fiskeridirektoratet opprettholdt avslaget i klageinnstillingen, og videresendte saken til departementet for endelig behandling av klagen.

2. Departementets vurdering

2.1. Innledning

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende opplysninger, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, innstilling fra Fiskeridirektoratet samt merknader fra klager til departementet datert 1. mars 2021, 24. september 2021 og 11. oktober 2021. Departementet har også hatt møter med klager, senest den 12. november 2021.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Gigante Offshore AS er en nedsenkbar merdkonstruksjon i polyetylen (PE) forbundet med et fartøy og tiltenkt bruk på eksponerte lokaliteter.

Formålet med utviklingstillatelser 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, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd andre punktum.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og terskelen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi

som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Det fremgår også at blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon kan falle innenfor ordningen.

2.2. Dokumentasjonskravet

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i konseptet, og denne teknologien må innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak 29. oktober 2019 om avslag på søknaden om utviklingstillatelser fra Pure Atlantic:

«[...] i vurderingen av om kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt, også skal vurderes hvorvidt prosjektet er realiserbart. 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 utviklingstillatelser 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 gjelder tilsvarende også i denne saken. Departementet er av den oppfatning at både konstruksjon og drift av konseptet må være tilstrekkelig dokumentert på søknadstidspunktet. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Komplexitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan medføre høyere krav til dokumentasjon.

Gigante Offshore AS opplyser i søknaden at Gigante Offshoremerd skal utvikles gjennom en lengre prosjektperiode, og i første omgang skal testes på værutsatt lokalitet ved Fugleøya i Gildeskål kommune i Nordland. Dette er en lokalitet som er for eksponert for dagens konvensjonelle oppdrettsanlegg, ifølge klager. Klager har tro på at dette oppdrettsanlegget vil gjøre arealer med signifikant bølgehøyde (Hs) 8 meter tilgjengelig for oppdrett. Gigante Offshoremerd er med andre ord et akvakulturanlegg som skal plasseres i eksponerte områder. Samlet sett vurderer vi at det må stilles høye krav til dokumentasjonen for konstruksjon og drift av dette konseptet.

Spørsmålet er om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for den teknologien som skal utvikles i dette konseptet, og om denne teknologien innebærer betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor.

Konseptet består av en merdkonstruksjon forbundet med et basefartøy. I søknaden er det opplyst at basefartøyet skal utvikles i to trinn. Det første fartøyet skal være en ombygging av et eksisterende fartøy. I søknaden er det arrangementstegning og spesifikasjoner for ombygging av et fartøy. Departementet anser dette fartøyet for å være tilstrekkelig dokumentert på nåværende stadium i prosjektet. Det andre fartøyet skal designes, dimensjoneres og utstyres basert på erfaringer fra det første fartøyet. Departementet påpeker at søker med fordel kunne fremlagt mer detaljerte og konkrete planer for dette fartøyet allerede på søknadstidspunktet.

Ved daglig røkting vil basefartøyet kobles til anlegget via en bøye med koblingspunkter for blant annet førslanger og dødfisksystem. Klager tar sikte på teknologioverføring fra tilsvarende løsninger i offshoreindustrien. Departementet mener likevel at søker med fordel kunne fremlagt flere detaljer for tilkoblingen mellom anlegget og basefartøyet allerede på søknadstidspunktet.

Klager vil bruke kjent teknologi for å heve og senke merdkonstruksjonen. Departementet mener også her at løsningene og prosessen for å heve og senke merdkonstruksjonen med fordel kunne vært bedre dokumentert i søknaden, slik også direktoratet har påpekt.

Merkonstruksjonen er blant annet dokumentert med hydrodynamiske analyser utført av Multiconsult. Multiconsult har utført analyser av konstruksjonens respons i overflateposisjon og i neddykket tilstand for et utvalg kombinasjoner av strøm og bølger som skal tilsvare sjøtilstander med signifikant bølgehøyde opptil 8 meter. Multiconsult har også utført lokale strukturberegninger av knutepunktene og analyser av sleping av konstruksjonen rundt fortøyningspunktet. Aqua Knowledge AS har utarbeidet et notat med resultater fra en forstudie av notkonsept tilpasset Gigante Offshoremerd. I forbindelse med klagebehandlingen har klager levert ytterligere dokumentasjon. Blant annet har Aquastructures AS utført analyser av merdkonstruksjonen i overflateposisjon for et utvalg kombinasjoner av strøm og regulære bølger som skal tilsvare sjøtilstander med signifikant bølgehøyde (H_s) opptil 6 meter. DNV GL har utført bøyetest av koblingspunktet mellom et langsgående og et diametriske PE-rør, og SINTEF Ocean AS har gjennomføre feltforsøk med sleping av prototype i skala 1:5.

Fiskeridirektoratet mener det er svakheter ved dokumentasjonen av merdkonstruksjonen, blant annet usikkerhet knyttet til virvelinduserte vibrasjoner (VIV), bruk av PE som materiale i konstruksjonen, lastfordelingen i konstruksjonen og bruk av last- og materialfaktorer. Departementet mener dette er relevante forhold som må tas i betraktning i prosjektet, men at dette ikke er begrensende i så stor grad som direktoratet antyder.

Til tross for svakhetene ved dokumentasjonen, vurderer departementet at det samlet sett foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for konstruksjon av konseptet på nåværende stadium av prosjektet. Departementet anser det tilstrekkelig at videre optimalisering og detaljert design av konstruksjonen og ytterligere tester og analyser gjøres som en del av den planlagte detaljprosjekteringen på et senere stadium av prosjektet.

Det er søkers ansvar å sannsynliggjøre at det omsøkte prosjektet kan driftes som tiltenkt. Gigante Offshoremrd skal plasseres i mer eksponerte områder enn dagens konvensjonelle oppdrettsanlegg. I søknaden er det opplyst at neddykking av merdkonstruksjon skal redusere belastningen fra strøm og bølger både for fisk og for konstruksjonen, og at dette skal gjøre anlegget i stand til å kunne benyttes på eksponerte lokaliteter. Merdkonstruksjonen skal kunne være neddykket i sjøtilstander der signifikant bølgehøyde (H_s) overstiger 6 meter. Merdkonstruksjonen skal senkes både ved ekstreme vær situasjoner, ved økt fare for lusepåslag, og ved alge- og manetoppblomstring. I klagen er det presisert at merdkonstruksjon kun skal være neddykket i særlige tilfeller.

Fiskeridirektoratet påpekte at søker ikke har skissert en løsning for undervannsføring. Klager mener laks tåler flere dager uten fôr. Klager viser videre til søknaden hvor det fremgår at det er "tatt høyde for at det skal avklares om konstruksjonen bør utrustes med både luft- og vannføring". Videre mener klager at vannføring nå er blitt en bedre utviklet teknologi, og at teknologien for å føre fisken i neddykket posisjon derfor er tilgjengelig og kjent, og ikke til hinder for å produsere fisk i neddykket posisjon. Departementet mener likevel at søker allerede på søknadstidspunktet burde avklart om anlegget skal utrustes med undervannsføring, og i så tilfelle ha fremlagt flere detaljer for en eventuell løsning for undervannsføring.

Fiskeridirektoratet vurderte det også som mangelfullt at det ikke er beskrevet tiltak som skal gi fisken tilgang på luft i neddykket tilstand, og at neddykking dermed bare kan benyttes i et begrenset tidsrom. Klager viser til at signifikant bølgehøyde (H_s) ikke forventes å overstige 2,5 meter i perioder over 72 timer på den planlagte lokaliteten. Klager har også fått utført beregninger for to andre lokaliteter utenfor kysten av Nordland. Klager skriver at der forventes sjøtilstander med signifikant bølgehøyde større enn 6 meter å ha en varighet på to døgn eller mer i gjennomsnitt om lag en gang hvert år og inntil fem dager i ekstreme tilfeller. Klager mener det er helt uproblematisk for laks å holdes neddykket uten tilgang på luft i flere dager av gangen, og klager har ikke fremlagt planer om å gi fisken tilgang til luft når anlegget er neddykket. Departementet påpeker – i likhet med Fiskeridirektoratet – at dette innebærer begrensninger for hvor lange perioder anlegget kan driftes i neddykket tilstand. Etter vår vurdering vil dette også begrense anlegget til bruk i områder der anlegget kan være i overflateposisjon store deler av tiden, slik at anlegget kun unntaksvis er neddykket. Med andre ord vil drift av anlegget forutsette at det er tilstrekkelig lave bølger i tilstrekkelig lange perioder.

Fiskeridirektoratet har også påpekt svakheter ved dokumentasjon for trenging av fisk, uttak av fisk og andre arbeidsoperasjoner i dette konseptet. Fiskeridirektoratet har blant annet påpekt at klager ikke har fremlagt vurderinger av når ulike arbeidsoperasjoner vil kunne gjennomføres.

I søknaden er det opplyst at ved behov for sortering, behandling eller trenging av fisk monteres et bevegelig og oppblåsbart skyveskott inne i notposene som ved bruk av tautrekk

skal kunne beveges som et stempel inne i merdkonstruksjonen. Utforming, montering og bruk av skyveskottet er svært kortfattet beskrevet. Videre skal brønnbåtoperasjoner brukes til flere operasjoner som i tradisjonelle anlegg, herunder utsett av fisk, behandling av fisk og uttak av fisk for slakt. Disse operasjonene er ikke nærmere beskrevet. For prøvetaking av fisk skal det installeres en ruse i hver notpose. Bruk av ruse, ROV og Liftup-system skal styres fra operasjonssentral i basefartøyet uten at det er nødvendig med personell i merden. Det fremgår også av søknaden at en arbeidsplattform skal kunne dras med wire inn i merden for å benyttes i vedlikeholdsoppdrag, reparasjoner og operasjoner ved mottak og leveranser av fisk. Arbeidsplattformen skal kunne føres videre inn i notposene gjennom åpning i overflaten i enden av posene, og notposene skal åpnes og lukkes manuelt med glidelås.

På grunnlag av de kortfattede beskrivelsene i innsendt dokumentasjon er det ikke mulig for departementet å vurdere hvorvidt disse systemene og operasjonene vil fungere som tiltenkt. Departementet er på denne bakgrunn kommet til at klager ikke har beskrevet tilfredsstillende løsninger for trenging, behandling og uttak av fisk.

Departementet vurderer etter dette at Gigante Offshore AS samlet sett, ikke har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at konseptet "Gigante Offshoremerd" som helhet vil kunne realiseres som beskrevet i søknaden. Departementet er i likhet med Fiskeridirektoratet kommet til at prosjektet ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon».

2.3. Anførsel om usaklig forskjellsbehandling

Klager anfører at Fiskeridirektoratets uttalelser i avslaget «kan tyde på at Gigante Offshoremerd er vurdert strengere enn andre søkere av utviklingstillatelser». Klager skriver at det ikke kan opereres med særegne skjerpede krav til dokumentasjon av Gigante Offshoremerd.

Departementet er ikke enig i klagers anførsler. Vi viser til tidligere saker, og at det gjennomgående er stilt dokumentasjonskrav og krav til realiserbarhet overfor tidligere søkere i ordningen. Vi viser til departementets uttalelser i vedtak datert 29. oktober 2019 (Pure Atlantic AS), som også ble fulgt i departementets vedtak 7. november 2019 (Havkar AS), 16. januar 2020 (Searas AS), 4. februar 2021 (Eidsfjord Sjøfarm AS) og 5. mars 2021 (Beck-cage).

3. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 26. oktober 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 (e.f.)
ekspedisjonssjef

Knut Inge Engelbreth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet