

Blom Fiskeoppdrett AS
v/ Torbjørn Gjelsvik

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5100-3

15. juni 2020

Blom Fiskeoppdrett - Svar på klage på avslag på seks utviklingstillatelser til konseptet Ocean Globe

1. Bakgrunn

1.1. Innledning

Vi viser til klage fra Blom Fiskeoppdrett AS datert 30. januar 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om seks utviklingstillatelser 11. januar 2019. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 6. september 2019.

Blom Fiskeoppdrett AS (heretter Blom eller klager) søkte 16. november 2017 om seks utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Ocean Globe". Fiskeridirektoratet avsa søknaden 11. januar 2019 fordi konseptet i begrenset grad kan bidra til å løse akvakulturnæringens utfordringer med areal, rømming og utslipp. Kriteriet om "betydelig innovasjon" var ikke oppfylt, herunder var det usikkert om konseptet kunne realiseres. Blom påklaget vedtaket 30. januar 2019. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 6. september 2019.

Blom Fiskeoppdrett AS er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29. 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 11. januar 2019 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.

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. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23 b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet med ordningen er å legge til rette for 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.

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 den

Konseptet

Konseptet OceanGlobe skal bestå av en flåte og en kuleformet merd (globe) med arbeidsplattform. Søker opplyser at OceanGlobe skal kunne brukes både på ordinære lokaliteter og på nye eksponerte lokaliteter. På ordinære eksisterende lokaliteter legges det opp til mer miljøvennlig drift.

Stive spiler i glassfiber som er innfestet i globens senternav holder noten stram og utspilt. Navet er koblet til en stålramme/arbeidsplattform utformet som en halv ring som delvis omkranser globen. Globen kan rotere om senteraksen når arbeidsplattformen flyter i vannlinjen.

På innsiden av noten er det en flyttbar gangvei/pendel («pendelplattform») som er hengslet til senternavet. «Pendelplattformen» kan svinges langs notveggen, og benyttes til å vaske noten fra innsiden og ut.

Globen kan senkes ned med den hensikt å minske bølgekraftene på konstruksjonen. Den har fire driftsposisjoner:

1. halvt nedsenket (inspeksjon, vedlikehold, arbeidsoperasjoner),
2. nesten fullt nedsenket. 2-3 meter av globen er over vann (normal driftsposisjon),
3. fullt nedsenket (1-2 meter under vannlinjen ved kortere uværsperioder) og
4. sikkerhetsposisjon (topp av not på 10-15 meters dyp under ekstremvær, oljesøl, algeoppblomstring osv.).

Ifølge prosjektplanen har prosjektet en varighet på totalt 8 år. Søker informerer om at kostnads- og investeringsmessig så skal prosjektet være av en slik størrelse at det er realistisk for både små og store havbruksselskap å benytte teknologien. Det er budsjettert med en total kostnad på rundt 530 millioner kroner.

Avslag

Fiskeridirektoratet la til grunn at det ikke finnes noen kuleformede merder med fri vanngjennomstrømming på det norske markedet. Andre utvalgte deler av konseptet var imidlertid nær opptil det som er i alminnelig bruk i dag. Rotasjonsmulighet og fullstendig neddykking av konstruksjonen var nye elementer. Fiskeridirektoratet kom etter dette frem til at konseptet var å anse som nytt produksjonsteknologisk utstyr. Videre mente Fiskeridirektoratet at konseptet i begrenset grad kunne bidra til å løse næringens utfordringer med areal, rømming og utslipp. I tillegg var enkelte elementer ikke dokumentert eller dokumentert i begrenset grad, og Fiskeridirektoratet kunne derfor ikke legge til grunn at konseptet kunne benyttes på mer eksponerte lokaliteter. Fiskeridirektoratet kom etter dette frem til at kriteriet om "betydelig invasjon" ikke var oppfylt.

Klage

Blom Fiskeoppdrett AS påklaget avslaget. I klagen anføres det at Ocean Globe er dimensjonert for mer eksponerte lokaliteter, HS 8,0 m og ikke HS 5,0 som direktoratet la til grunn i sin behandling av saken. Videre viser klager til at Ocean Globe har en tilsvarende

eller høyere tålegrense for bølger enn de prosjekter som direktoratet allerede har godkjent for såkalte offshore lokaliteter. Klager viser til at det i rapport som følger med klagen fremgår at Ocean Globe tåler en HS på 10,0 meter i enkelte posisjoner, og HS 15,0 i nedsenket tilstand. Klager mener dette er betydelig bedre enn samtlige andre anlegg som er tildelt utviklingstillatelser.

Ocean Globe bidrar ifølge klager til å løse miljø- og arealutfordringer, og viser til at anlegget kan brukes offshore – og at Fiskeridirektoratet i andre saker har sagt at nye lokaliteter offshore vil redusere lusepress og dermed være positivt. Videre viser klager til en rekke sitater for å underbygge at kobberutslipp i forbindelse med impregnering av nøter, faktisk representerer en miljøutfordring for havbruksnæringen. Klager viser til at direktoratet har oversett at Ocean Globe automatisk kan avdekke og forhindre rømming fra hull i not, ved å "rulle opp" merden slik at eventuelle hull kommer over overflaten. Klager hevder at ingen andre konsepter har en slik løsning.

Klager anfører at konseptet kan realiseres. Fôring skal skje via en permanent flåte eller offshorefartøy, og andre overvåknings- og sikkerhetssystemer er tenkt å bruke "hyllevare", og er således ikke beskrevet i søknaden. Påvirkning på anlegget fra bølgeslag er ikke dokumentert, men klager viser her til at Ocean Globe kan senkes ned ved uvær slik at bølgepåvirkning blir mye mindre.

Klageinnstilling

Fiskeridirektoratet vurderte klagen, men kom frem til at avslaget bør opprettholdes. Fiskeridirektoratet tok i betraktning ny teknisk dokumentasjon fra klager, og la til grunn at Ocean Globe tåler enn høyere HS, men at det likevel er svakheter ved prosjekteringsgrunnlaget. Siden anlegget er tenkt å tas i bruk på eksponerte lokaliteter, er forventningene fra Fiskeridirektoratet mer inngående vurderinger og analyser enn det klager har fremlagt. Fiskeridirektoratet bestrider ikke at offshoredrift kan være med på å redusere lusepresset, men når det uansett ikke er godtgjort at Ocean Globe kan brukes på mer eksponerte lokaliteter, opprettholder Fiskeridirektoratet sin opprinnelige vurdering av at prosjektet ikke vil utvikle teknologi som kan bidra til å løse utfordringer med lakselus. Fiskeridirektoratet viser til tidligere praksis om at kobberutslipp ikke er en av de miljøutfordringene som som ordningen er tenkt til å løse. Søknaden mangler fortsatt andre sentrale rømmingstiltak. Fiskeridirektoratet påpekte også at det ikke var foretatt noen nærmere vurdering av dokumentasjonen knyttet til fôringsanlegg, overvåkings- og sikkerhetssystemer, men at det ikke hadde betydning for resultatet av saksbehandlingen.

2. Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen samt klageinnstillingen. Klager har også ettersendt ytterligere dokumentasjon direkte til departementet i forbindelse med klagesaksbehandlingen, som også er tatt i betraktning i departementets behandling.

Produksjonsteknologisk utstyr

Fiskeridirektoratet kom til at søknaden omhandlet en ny type merd med tilhørende funksjonalitet for rotasjon og neddykking, og anså dette for å være nytt produksjonsteknologisk utstyr. Departementet legger også til grunn at konseptet innebærer utvikling av nytt produksjonsteknologisk utstyr.

Dokumentasjon

Etter en gjennomgang av supplerende teknisk dokumentasjon i forbindelse med klagen vurderte Fiskeridirektoratet at klager delvis hadde imøtekommet opprinnelige innvendinger til prosjekteringsgrunnlaget, da det var utført strukturanalyser for Hs=10m i driftsposisjon 1-3 og 15m i posisjon 4. Fiskeridirektoratet påpekte likevel at andre svakheter som ble nevnt i avslaget, ikke var dekket gjennom dokumentasjonen innsendt i forbindelse med klagen, og at klager derfor fremdeles ikke hadde fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at OceanGlobe kunne brukes på andre eller vesentlig mer eksponerte lokaliteter enn det som er i alminnelig kommersiell bruk i dag. Fiskeridirektoratet trakk som eksempel frem manglende vurderinger av laster på anlegget fra bølgeslag/slamming eller fra relative bevegelser mellom noten og vannet inne i merdene, samt anleggets hydrodynamiske egenskaper i tilstander hvor merden skulle være omsluttet av en presenning.

Departementet har gått gjennom den tekniske dokumentasjonen. Klager har fortsatt ikke utført analyser av anleggets oppførsel i sjø blant annet når det settes på luseskjørt, heldekkende presenning for lusebehandling, trengeramme eller skottinndeling. Det er påregnelig at anleggets bevegelseskarakteristikk og kraftbildet på anlegget endres nevneverdig ved påsettelse av luseskjørt, og hvert fall ved bruk av heldekkende presenning, da man kan få indre bølger som er ut av fase med innkommende bølger. Videre skal anlegget under de mest ekstreme værforholdene påsettes to bøyer og senkes ned. Denne flytekondisjonen er heller ikke analysert.

Departementet er etter dette enig i Fiskeridirektoratets vurdering om at det er en rekke forhold i søknaden og klagen som ikke dekkes av den tekniske dokumentasjonen.

Etter at departementet mottok klageinnstillingen, har klager oversendt supplerende informasjon, herunder revisjon 2 av globalanalyserapporten. Klager har i den forbindelse vist til følgende formuleringer i Fiskeridirektoratets begrunnelse for avslaget:

«Fiskeridirektoratet peker videre på svakheter ved prosjekteringsgrunnlaget i søknaden. Fiskeridirektoratet kan eksempelvis ikke se at søker har vurdert laster på anlegget fra bølgeslag/slamming eller fra relativbevegelser mellom noten og vannet inni merden.»

Klager mener nå at dokumentasjonen som direktoratet har etterlyst, foreligger.

Departementet har gått gjennom revisjon 2 og sammenliknet med revisjon 1 av globalanalyserapporten. Disse er identiske med unntak av kapittel 2, der analyseprogrammet

Aquasim beskrives. Det er altså ikke gjort ytterligere analyser eller vurderinger som dekker de manglene som Fiskeridirektoratet påpekte i klageinnstillingen. Den tekniske dokumentasjonen som NFD har mottatt tilfører derfor ikke noe mer enn hva som forelå for Fiskeridirektoratet.

Etter en gjennomgang av sakens tekniske dokumenter er departementet enig med Fiskeridirektoratet i at analysedokumentasjonen som foreligger, ikke er dekkende for et anlegg tiltenkt denne type eksponerte lokaliteter.

Fiskeridirektoratet har påpekt følgende i klageinnstillingen: *«Nivået på og omfanget av den dokumentasjonen som kreves er avhengig av den konkrete søknaden. Kompleksitet og risiko i konseptet er begge faktorer som kan trekke opp kravene til dokumentasjon for gjennomførbarhet. For et anlegg som skal tas i bruk på svært eksponerte områder forventer Fiskeridirektoratet mer inngående vurderinger og analyser enn det klager har fremlagt.»*

Departementet har også vanskeligheter med å se hvordan anlegges kan drives og enkelte operasjoner utføres i praksis og på en tilstrekkelig sikker måte ut fra de beskrivelsene og illustrasjonene som foreligger. Departementet vurderer derfor at konseptet ut fra foreliggende dokumentasjon ikke er driftsmessig realiserbart for så eksponerte lokaliteter som dekkes av globalanalyserapporten.

Departementet har etter dette kommet frem til at konseptet ikke er tilstrekkelig dokumentert, og vilkåret om "betydelig innovasjon" er dermed ikke oppfylt. Søkers manglende beskrivelser av eks. fôringssystem og overvåkings- og sikkerhetssystemer har ikke hatt betydning for resultatet av vurderingen.

Løser utfordringer for næringen

Siden konseptet ikke er tilstrekkelig dokumentert, og således ikke innebærer betydelig innovasjon, har departementet ikke funnet grunn til å vurdere om konseptet kan sies å redusere miljø- og arealutfordringene for næringen.

3. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 11. januar 2019 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

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:

Fiskeridirektoratet