

Cermaq Norway AS

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3545-8

20. november 2018

Cermaq Norway AS - svar på klage på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser for å realisere konseptet "iFarm"

Innledning

Cermaq Norway AS (Cermaq eller klager) søkte 20. juli 2016 om 10 utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept iFarm, for individbasert oppdrett av fisk.

Fiskeridirektoratet fattet 6. desember 2017 vedtak om avslag på seks av de ti omsøkte tillatelsene. Den 14. februar 2018 påklaget Cermaq vedtaket når det kom til antall tillatelser. Direktoratet opprettholdt sitt vedtak i klagebehandlingen og oversendte klagen til videre behandling og endelig avgjørelse i Nærings- og fiskeridepartementet 8. juni 2018.

Cermaq er part i saken og klagene er innkommet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29. Departementet kan som klageinstans prøve alle sider ved saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter jf. forvaltningsloven § 34.

Departementet er videre enig i direktoratets vurdering av at det omsøkte konseptet er omfattet av ordningen med utviklingstillatelser. Departementets behandling av klagen vil derfor 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 av 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 hovedpunkter fra søknaden av 20. juli 2016.

Cermaq søkte om ti utviklingstillatelser for å utvikle iFarm til er industrielt produkt. iFarm er utviklet av BioSort AS, som har kompetanse på maskinsyn, mønstergjenkjenning og sortering.

iFarm individgjenkjenner fisken basert på dens prikkemønster. Fisken skal ledes inn i et sensorkammer, der antall, størrelse, lus og flere sykdomstegn blir registrert. Konseptet muliggjør at fisken kan følges gjennom hele livsløpet. Teknologien skal legge opp til at fisken gjennom sin naturlige oppførsel skal ledes gjennom sensorkammeret. Teknologien vil ifølge Cermaq være effektiv til å bekjempe lus, forebygge smittespredning av alle typer sykdommer, og muliggjøre tidlig varsling om problemer og dermed tidlig iverksetting av tiltak.

Cermaq viser også til at iFarm gjør det mulig å rapportere mer treffsikkert enn tidligere om lus, biomasse og sykdom, som også kommer forvaltningen til gode.

Cermaq trekker i søknaden frem følgende faktorer som begrunnelse for behovet for ti tillatelser:

- Utviklingsprosessens behov for volumtesting av ulike designvariasjoner av iFarm
- Behovet for uavbrutt utvikling
- Behovet for variasjon i avvik, sykdomsbilder og årstider
- Behovet for å dokumentere effekten det ferdige produktet har på en fullskala lokalitet
- Behovet for driftserfaring fra ulike lokaliteter
- Økonomien i prosjektet

Det totale estimerte budsjettet for iFarm er ifølge søknaden på 663 millioner kroner. Av dette er investeringene til utstyrsinvesteringer og produktutvikling i prosjektet av Cermaq estimert til 408 millioner kroner. Investeringer til nødvendig infrastruktur er budsjettet til 226 millioner kr, og kostnader til prosjektledelse og ekstern bistand til 29 millioner kroner.

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet informerte Cermaq 19. oktober 2017 om at konseptet falt innenfor ordningen med utviklingstillatelser og at de ville gå videre med behandlingen av søknaden med sikte på å tildele én eller flere utviklingstillatelser.

Den 6. desember 2017 fattet Fiskeridirektoratet vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser, og at de ville gå videre med behandling av søknaden begrenset oppad til fire tillatelser på 780 tonn maksimalt tillatt biomasse.

I vedtaket av 6. desember 2017 foretar Fiskeridirektoratet en vurdering av hvor mye biomasse som er nødvendig for å gjennomføre det omsøkte prosjektet. Fiskeridirektoratet viser til at Cermaq har lagt opp til at iFarm skal testes i flere designversjoner, i 28 merder, på to lokaliteter slik at det til sist vil være produsert et ferdig produkt som er klart til kommersialisering. Fiskeridirektoratet konkluderte med at det ikke var nødvendig å tildele nok biomasse til å utvikle et ferdig produkt, klart til kommersialisering. Fiskeridirektoratet vurderte derfor videre i vedtaket det konkrete behovet for biomasse som var nødvendig for å utvikle iFarm-teknologien og foreta utprøving av denne i en kommersiell skala.

Fiskeridirektoratet viser til at konseptet må utprøves på den type lokalitet som teknologien er tenkt benyttet, direktoratet kan derfor ikke se at hensynet til å teste teknologien på to lokaliteter tilsier tildeling av flere tillatelser. Tildeling av flere tillatelser krever derfor andre hensyn enn uttestingen av selve teknologien. Heller ikke det at uttestingen vil gå raskere ved uttesting på flere lokaliteter kan etter direktoratets vurdering tilsi tildeling av flere tillatelser.

Cermaq anfører i søknaden at det er en risiko for at prosjektet blir utkonkurrert dersom de ikke får alle ti tillatelsene. Fiskeridirektoratet viser her til at dette er en risiko flere av de omsøkte prosjektene løper, men at Cermaq ved tildeling av tillatelser vil få et betydelig forsprang sammenlignet med andre aktører.

Når det kommer til det faktiske behovet for biomasse, viser Fiskeridirektoratet til at Cermaq har gitt en utførlig beskrivelse av hvorfor de har behov for alle de aktuelle merdene. Etter en gjennomgang av det skisserte behovet i søknaden, kom direktoratet til at det ikke var godtgjort et behov for uttesting av fire produktversjoner, over fem utsett, i 28 merder og på to lokaliteter. Fiskeridirektoratet kom til at det kun var nødvendig å tildele biomasse til to produktversjoner, teste ut disse i ca ni-ti merder, på én lokalitet i den omsøkte perioden.

Videre vurderer direktoratet om hensynet til økonomien i prosjektet tilsier tildeling av mer enn fire tillatelser. Fiskeridirektoratet skriver i vedtaket at de legger til grunn at kostnader til "*nødvendig infrastruktur*" dreier seg om etablering av konvensjonelle anlegg, som ikke innebærer utvikling av teknologi som er omfattet ordningen med utviklingstillatelser. Kostnadene knyttet til dette kan i utgangspunktet ikke legges til grunn for vurderingen av biomassebehovet. Dette er kostnader som uansett vil påløpe for et selskap som skal etablere en ny lokalitet med nyinnkjøpte anlegg, og direktoratet gjør derfor fradrag fra disse.

Direktoratet viser videre til at de ikke anser et behov for å utvikle alle prototypene, og derfor gjør fratrukk for produktversjon 0 og 1. Etter en nærmere vurdering kommer de fremt til at de vurderer de totale kostnadene i prosjektet til å være på 225 millioner kroner.

Direktoratet skriver avslutningsvis i vedtaket at de etter en helhetsvurdering av prosjektets omfang og risikomomenter har kommet til at iFarm kan tildeles inntil fire tillatelser, dersom den videre saksbehandlingen støtter opp om dette.

Klagen og senere innsendte dokumenter

Fiskeridirektoratet mottok skriftlig klage fra Cermaq 12. februar 2018.

I klagen fastholder Cermaq at det er nødvendig med ti tillatelser for å gjennomføre prosjektet, og anfører at direktoratets vedtak bygger på feil forståelse av faktum og feil rettsanvendelse. Det anføres også at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Klager viser videre til at formålet med utviklingstillatelser er å bidra til at det utvikles teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode og bidrar til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor.

Klager anfører at direktoratet tar feil rettslig utgangspunkt når biomassebehovet ikke vurderes for utvikling av hele iFarm-konseptet, men kun om lag halve prosjektet. Det følger av klagen at "*i vedtaket legger Fiskeridirektoratet til grunn at det ikke er nødvendig "å tildele nok biomasse til å utvikle et ferdig produkt som er klart til kommersialisering". Direktoratet synes videre å legge i dette at testing av produktversjon 0 og 1 utgjør slutt-testing av et sluttprodukt og ikke utvikling. Vi mener direktoratet med dette tar feil rettslig utgangspunkt for nødvendighetsvurderingen, og at vedtaket således er beheftet med feil rettsanvendelse i tillegg til at direktoratet legger feil faktum til grunn for sin vurdering.*"

Klager viser videre til at det etter laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd, skal vurderes hvor mye biomasse som er "*nødvendig for å gjennomføre prosjektet*". Klager skriver at de ikke kan se at laksetildelingsforskriften gir noen anvisning på Fiskeridirektoratets tilnærming om at det ikke er "*nødvendig*" å tildele biomasse til alle stegene i utviklingsprosessen som inngår i prosjektet. Cermaq viser til at utviklingen vi skje kontinuerlig gjennom alle fasene i prosjektet, og at direktoratet har lagt en "*uriktig rettslig og/eller faktisk utgangspunkt til grunn for sin vurdering [...] ved å fjerne vesentlige sider i teknologiutviklingen.*"

Klager mener at prosjektet ikke er i nærheten av ferdig på det stadiet i prosjektet prototype B er utviklet, og at direktoratet legger til grunn en uriktig oppfatning av innholdet og omfanget av prosjektet. Klager mener derfor Fiskeridirektoratet gjør en faktisk feil ved å se bort fra Produktversjon 0 og 1.

Cermaq viser videre til at Fiskeridirektoratet i sitt vedtak har lagt til grunn at verken hensynet til uttesting av teknologien eller andre hensyn tilsier at det tildeles biomasse til to like enheter. Cermaq anfører at hensynet til så vel tidsforløpet som datagrunnlaget i teknologiutvikling tilsier at det er nødvendig med årlige hovediterasjoner, og da må to lokaliteter benyttes.

Det vises til at én lokalitet vil medføre fare for feil designvalg, utviklingsprosessen vil bli på over ti år, som medfører en risiko for at prosjektet ikke blir utviklet, og at kostnadene vil øke vesentlig. Brakkleggingsperioden bidrar også til at det er nødvendig med to lokaliteter for å kunne gjennomføre årlige hovediterasjoner gjennom utviklingsløpet, og drive løpende utvikling i prosjektperioden. Med kun en lokalitet vil all fisk nå slaktevekt omtrent samtidig, noe som vil gi et høyere biomassebehov.

Det vises videre til at fiskehelse og fiskevelferd er et relevant hensyn ved beregningen av biomasse, jf. departementets vedtak av 8. september 2017, som omhandlet klagesaken til Nordlaks. Klager anfører at fiskehelse- og fiskevelferdshensyn her tilsier at det tildeles biomasse til to lokaliteter.

Videre mener klager at det er nødvendig med alle de skisserte merdene, de skriver:

"Fiskeridirektoratet legger altså i sitt vedtak til grunn at endringer og tilpasninger av forkammer, returåpninger og sorteringsenheten kan gjøres ut fra sammenligning med basisutformingen (i merd 1), og at merd 3, 5 og 13 derfor er unødvendige. Vi er uenige i dette.

Merd 3, 5 og 13 er nødvendige alternativer til merd 1 ettersom forkammeret, returåpningene og sorteringsenheten i henholdsvis merd 3, 5 og 13 vil være betydelig forskjellige fra merd 1. Dette innebærer at når forkammeret, returåpningene og sorteringsenheten i merd 3, 5 og 13 skal justeres/tilpasses i merd 4, 6 og 14, så kan ikke dissejusteringene/tilpasningene gjøres ut fra basisutformingen, men trenger en direkte referanse i merd 3, 5 og 13. Dette er nødvendig for at årsak-virkning av variasjoner ikke skal bli beheftet med uakseptabel usikkerhet."

Klager viser videre til at det ikke er riktig, slik direktoratet skriver, at konseptet skal bruke eksisterende undervannsføring. Eksisterende undervannsføring kan ikke gi den

funksjonaliteten iFarm etterspør. Videre viser klager til at det er nødvendig å teste ut ulike varianter av undervannsføring for å oppnå optimal fiskevelferd. De viser også til behov for å teste designvarianter av over- og undervannsbelysning. Det anføres at det er et behov for fullskala testing for å kunne utvikle et produkt som skal fungere i full skala.

Klager skriver at biomasseberegningen i Fiskeridirektoratets vedtak ikke tar hensyn til fravær av skala-fordeler ved det reduserte antall merder direktoratet legger til grunn, og således bygger vedtaket på feil faktum. Klager anfører at gjennomsnittlig vekt ikke vil kunne gå over 2,08 kg per fisk hvis man følger vedtaket med bruk av kun 10 merder og 4 tillatelser, og at dette ikke kan være direktoratets intensjon.

Cermaq anføres også at det i biomasseberegningen må tas hensyn til at et nødvendig databehov for å utvikle algoritmene for individidentifikasjon og sykdomsgjenkjenning, estimeres til minimum 6-7 millioner unike fisk som jevnlig passerer sensorkammeret gjennom en produksjonssyklus.

Klager anfører at fire tillatelser ikke gir tilstrekkelig risikoavlastning til at prosjektet blir gjennomført. Det anføres at risikoen ved utviklingen av "*serieproduserte elektromagnetiske produkter som iFarm er vesentlig høyere enn for utviklingen av havmerder og andre store prosjektdesign*" ettersom enhetsprisen er lav men utviklingskostnad og risiko er høy. Det vises særlig til biologisk risiko knyttet til fiskeadferd og biologiske variasjoner.

Det vises også til at det er BioSort AS som vil bli eier av teknologien ved endt utviklingsløp, ikke Cermaq.

Cermaq mener tildeling av ti tillatelser vil innebære betydelig gjenværende risiko, og ikke utgjør mer enn det som er nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

Klager anfører også at det forekommer usaklig forskjellsbehandling, ettersom direktoratet gjør fratrukk fra investeringer til nødvendig infrastruktur. Klager mener det i en rekke andre saker er innberegnet kostnad til komponenter som i seg selv er kjent teknologi. Som eksempler trekkes Nordlaks Havfarmer og AkvaDesign frem.

I brev av 6. juli 2018 komme Cermaq med tilleggsopplysninger til departementet. Cermaq viser til at det rettslige utgangspunktet er hva som er nødvendig for å gjennomføre prosjektet, og at direktoratet er pliktig til å ta hensyn til dette. Det viser til at alle hovedfasene, prototype A og B, og produktversjon 0 og 1 er integrerte deler av prosjektet.

Det vises videre til at maskinlæringsprosessen er en sentral del av prosjektet, og en forutsetning for dette er utviklingen av sensorenheten og de øvrige elementene i iFarm. Cermaq skriver at sensorkammeret ikke kan utvikles i laboratorium eller mindre enheter, da de er avhengig av realistisk testing av fisken gjennom hele produksjonssyklusen, og sensorkammerets utforming og lysbruk vil påvirke hvor mange fisk som svømmer gjennom sensorkammeret per døgn, og dermed kapasiteten til systemet. Cermaq opprettholder også at isolert testing er nødvendig, for å kunne vurdere effekten av hver faktor, og samspill mellom faktorene.

Cermaq viser ellers til at sammenligningen med Stingray må bero på en misforståelse og viser til at Stingray har en feilmargen på rundt 20% og kun kan telle lus på om lag 40 fisk per uke. De viser også til at det anførte presisjonsnivået ikke er urealistisk, men et minimum av presisjonsnivå som iFarm bør utvikles til.

Klageinnstillingen

Etter en gjennomgang av klagen fant ikke Fiskeridirektoratet grunn til å endre sitt vedtak. Klagen ble derfor oversendt departementet for videre klagebehandling.

Når det kommer til anførselen om at direktoratet ikke vurderer biomassebehovet for hele iFarm konseptet, viser Fiskeridirektoratet til at laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd uttrykker at det "*blant annet*" skal tas hensyn til hva som er "*nødvendig*". De skriver at det er tale om en sammensatt vurdering der flere hensyn må vektas mot hverandre. Direktoratet skriver i innstillingen at "*den aktuelle teknologien*" må forstås i lys av hvilke deler av konseptet som faktisk innebærer innovasjon. Fiskeridirektoratet finner at kjernen og innovasjonen i iFarm-konseptet er sensorenheten som individgjenkjenner fisken basert på dens prikkemønster, og videre at "[d]et er utviklingen av iFarm sensoren, bestående av forkammer, sensorkammer, sorteringsenhet og system for transport samt utvikling av maskinsynenhet med tilhørende programvare og database som Fiskeridirektoratet vurderer at utgjør prosjektets innovasjonspotensiale."

Fiskeridirektoratet støtter ikke anførselen om behovet for biomasse for å tilpasse tubenot, undervannsføring og belysning, da dette baserer seg på kjent og tilgjengelig teknologi.

Fiskeridirektoratet vil bemerke at begrunnelsen for å kunne tildele inntil fire tillatelser, blant annet var å gi Cermaq tilstrekkelig fleksibilitet til å gjøre nødvendige tilpasninger som følge av at det dreier seg om utvikling av høyteknologisk utstyr. Cermaq kan for eksempel velge å kjøre flere av testene med en redusert biomasse, eller gjøre tilpasninger av utstyret i en merd underveis i en produksjonssyklus. Forholdstallet mellom biomasse og merder ved tildeling av inntil fire tillatelser er for øvrig om lag det samme som Cermaq la til grunn i sin opprinnelige søknad. Anførselen kan derfor etter direktoratets vurdering ikke føre frem.

Når det kommer til Cermaqs anførsel om at det er feil at det ikke er nødvendig å utvikle alle prototypene, viser direktoratet til at Cermaq har utsatt individidentifiseringen, uten en nærmere begrunnelse av dette.

Direktoratet viser også til at det allerede eksisterer teknologi som kan vurdere en rekke egenskaper ved laksen, og at mye av den teknologiske utviklingen av selve sensorkammeret med fordeler kan utvikles i laboratorium, eller i mindre enheter. Direktoratet mener Cermaq kan starte tidligere med å optimalisere gjenkjenningsteknologien, enn de legger opp til i dag.

Fiskeridirektoratet skriver videre i innstillingen at de opplever at det stilles urimelig høye krav til presisjonen i prosjektet. Direktoratet mener presisjonsnivået som forespeiles for iFarm, heller er en naturlig videreføring av prosjektet etter endt utviklingsfase.

Anførselen om at det foreligger usaklig forskjellsbehandling ettersom investeringer knyttet til nødvendig infrastruktur ikke tas med i kostnadsberegningen, finner ikke direktoratet at kan føre frem. Direktoratet viser til at de ikke finner ytterligere dokumentasjon eller informasjon om hvilke deler av og hvordan infrastrukturen er spesialtilpasset. Videre viser direktoratet til at det fremkommer av klagen at utstyret kan modifiseres og brukes i etterkant av prosjektperioden.

Avslutningsvis viser Fiskeridirektoratet til at de mener risikoen i dette prosjektet er mindre enn i andre lignende prosjekter, ettersom prosjektet skal etableres på eksisterende lokaliteter og utstyr kan gjenbrukes med relativt små modifikasjoner.

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.

Nærings- og fiskeridepartementet deler Fiskeridirektoratets vurdering av at konseptet oppfyller kriteriet om betydelig innovasjon og dermed faller inn under ordningen med utviklingstillatelser. Spørsmålet departementet må ta stilling til i klagebehandlingen er dermed hvor mye biomasse som kan tildeles prosjektet. Vurderingen skal bygge på en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov, jf. laksetildelingsforskriften § 28b. 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 retningslinjene (punkt 5.2) skal det ikke tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet. Videre må det legges til grunn at ordningen med utviklingstillatelser skal representere en risikoavlastning, ikke en risikoeliminering.

Departementet legger til grunn at utvikling av en sensorenhet med maskinsyn som individgjenkjenner fisken basert på fiskens prikkemønster utgjør kjernen i konseptet. Antall fisk, fiskens størrelse, antall lus og flere sykdomstegn skal registreres, og hver fisk vil få sin egen journal som kan følges gjennom hele livsløpet i sjøen. Fisken skal kunne frasorteres til egne merder ut fra de registreringene som gjøres.

Den omsøkte biomassen på 7800 tonn (10 tillatelser) ønsker Cermaq å fordele på 28 merder med 160 meters flyteringer fordelt på to lokaliteter. En produksjonsplan med utsett i 14 merder hvert år, fordelt på utsett i januar, april og juni, skal holde biomassen under 7800 tonn til enhver tid. I følge søknaden skal antall merder fra og med tredje utsett fordobles med utsett på to lokaliteter, totalt 28 merder.

Cermaq legger opp til et utviklingsløp som innebærer 28 produksjonseenheter, fulle merder, parallelle tester på to lokaliteter og en prosess som leder helt frem til leveringsklart utstyr til kunde på seks år. Et slikt utviklingsløp krever betydelig biomasse, og kan etter departementets syn representere et tilnærmet optimalt utviklingsløp. Departementet skal

imidlertid ta utgangspunkt i hva som er tilstrekkelig biomasse for å utvikle teknologien, og ikke nødvendigvis hva som vil være optimalt for søker.

Departementet har ved flere anledninger stadfestet at det i utgangspunktet er tilstrekkelig å tildele nok biomasse til å fylle en produksjonsenhet for å utvikle ny teknologi i henhold til ordningen med utviklingstillatelser. I noen få tilfeller har det blitt tildelt biomasse utover dette med bakgrunn i at det etter retningslinjene kan legges til grunn andre hensyn enn hva som er rent driftsmessig nødvendig, f. eks. økonomiske hensyn.

Departementet har forståelse for at et utviklingsprosjekt som iFarm, hvor det skal utvikles høyteknologisk utstyr, kan ha andre behov enn utvikling av for eksempel et offshore oppdrettsanlegg. Men i likhet med Fiskeridirektoratet kan vi ikke se at det er behov for å tildele alle de ti omsøkte tillatelsene. Vi stiller spørsmål både med behov for antall merder og designvarianter i oppsettet, samt hvor langt utviklingsløpet skal strekke seg mot kommersialisering. Videre skal utviklingstillatelsene knytte seg til de delene av konseptet som innebærer betydelig innovasjon. Testing av ulike varianter av eksisterende og kjent teknologi som tubenot, undervannsføring og belysning vil derfor ikke kunne inkluderes i vurderingen om hva som er nødvendig biomasse til utviklingsprosjektet. Videre mener vi det bør være tilstrekkelig å kun ha ett alternativt oppsett (merd) for å teste ut henholdsvis design på forkammer, returåpning og sorteringsenhet i tillegg til basisoppsettet. Det er ingenting i veien for at selskapet på egen hånd utfører ytterligere tester ut over dette, men det vil ikke gi grunnlag for tildeling av ytterligere biomasse i form utviklingstillatelser.

Selskapet legger opp til et utviklingsløp med fire prototyper/produktversjoner; prototype A og B for utvikling av teknologien og produktversjon 0 og 1 for dokumentasjon og verifisering. I fremdriftsplanen gitt i opprinnelig søknad skal uttesting av funksjonene i sensorkammeret, inkludert forsøk med størrelsessortering, skille lus på stadier, individgjenkjenning og gjenkjenning av sykdomsindikator gjennomføres i utsett med prototype B. Det er videre i tilleggsopplysninger beskrevet at det, gjennom utsett 2 med prototype B, er nødvendig å samle inn data og bilder for hele vekstfasen til fisken, samt variabler gitt av vannklarhet (f.eks. algeoppblomstring), dagslysvariasjoner, lusepåslag, sykdomsbilder, prikkemønster, svømmeadfærd, etc. Fiskeridirektoratet viser i sin innstilling til at det ifølge tilleggsopplysningene er beskrevet at beslutninger om endelig designvalg vil være basert på arbeidet med disse dataene i gjenkjenning algoritmer for de fem hovedfunksjonalitetene for sensorkammeret. Direktoratet peker på at dette ikke harmonerer med det som er gitt i presentasjon levert med klagen, der datainnsamling først utføres gjennom utsett 3, med produktversjon 0. Departementet merker seg også at produktversjon 0 og produktversjon 1 i søknaden omtales som en dokumentasjonsfase som etterfølger utviklingsfasen representert med prototype A og B. I dokumentasjonsfasen legges det opp til et betydelig presisjonsnivå, og det vises til Google FaceNet med 200 millioner bilder fordelt på 8 millioner individer for å oppnå en gjenkjenning nøyaktighet på 99,63%. I følge oppsettet skal dette utviklingsløpet gi et ferdig produkt klart for salg til kunde på 6 år. I henhold til retningslinjene er et formålene med utviklingstillatelser å bygge bro mellom de ulike fasene i et prosjekt. *"Utviklingstillatelser kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen og frem mot en kommersialisering av den teknologiske løsningen."*

Utviklingstillatelser skal dermed representere en risikoavlastning frem mot kommersialisering, ikke nødvendigvis et ferdig kommersielt produkt.

Departementet er enig i Fiskeridirektoratets vurdering av at inntil 4 utviklingstillatelser vil gi selskapet tilstrekkelig fleksibilitet til å utvikle sitt konsept. Dette kan blant annet innebære optimalisering av gjenkjennelsesteknologien gjennom de tidlige prototypene, redusert biomasse i designvarianter av de ulike merdene, seriell utvikling fremfor parallell utvikling, bruk av egen biomasse for raskere gjennomføring og/eller forlenging av utviklingsløpet. Utviklingstillatelser gis i henhold til § 23 i laksetildelingsforskriften med en varighet på inntil 15 år.

Departementets viser videre til vårt vedtak av 16. juli 2018, Marine Harvest, Marine Donut: *"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."*

Departementet vil også påpeke at et tilsagn om utviklingstillatelser ikke innebærer at man kun kan bruke de aktuelle tillatelsene til å gjennomføre prosjektet. Søker står fritt til å bruke egen biomasse og egne lokaliteter til å gjennomføre prosjektet.

Som departementet skrev i Nordlaks-vedtaket, 8. september 2017, kan det være relevant å ta hensyn til fiskehelse og fiskevelferd ved fastsettelsen av antall tillatelser. Departementet kan ikke se at det er synliggjort at fiskehelse og fiskevelferd tilsier tildeling av biomasse til to lokaliteter. Og presiserer igjen at det er opp til Cermaq hvor mange lokaliteter de ønsker å benytte.

Departementet kan ikke se at det her foreligger et biomassebehov utover fire tillatelser.

Vurdering av økonomisk risikoavlastning

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. Spørsmålet er således om det er forhold knyttet til økonomien, herunder størrelsen på investeringene og risikoen i prosjektet som tilsier at det bør tildeles mer enn fire tillatelser for at prosjektet skal la seg gjennomføre.

Søker har oppgitt en samlet investeringskostnad på 408 millioner kroner for bygging av 28 merder fordelt på to lokaliteter. Dette innbefatter utstysinvesteringer og produktutvikling,

investeringer til nødvendig infrastruktur, samt prosjektledelse og ekstern bistand. Søker har ikke oppgitt investeringskostnad pr. merd.

Departementet har gjort en vurdering av økonomien under forutsetning av at det tildeles maksimalt fire tillatelser til en lokalitet. Direktoratet legger til grunn at kostnader knyttet til investering i nødvendig infrastruktur gjelder etablering av konvensjonelle anlegg til bruk for de omsøkte utviklingstillatelsene. Dette kan ikke legges til grunn for vurderingen av biomassebehovet. Når det gjelder utstyrsinvesteringer og produktutvikling, har Fiskeridirektoratet redusert kostnadene for dette med 40 prosent, til 255 millioner kroner. Kostnader til prosjektledelse og ekstern bistand regner vi som uendret. Dermed legges det til grunn en total investeringskostnad på 284 millioner kroner.

Når det gjelder drift har vi i hovedsak lagt til grunn klagers driftsbudsjett. Vi har imidlertid lagt til grunn at tillatelsene konverteres etter endt prosjektperiode på seks år. Tildeling av utviklingstillatelse utgjør en betydelig rabatt, ettersom tillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser mot et vederlag på 10 millioner 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 millioner kroner for en alminnelig tillatelse på 780 tonn. Rabatten for en tillatelse utgjør dermed rundt 142 millioner kroner.

Basert på en totalvurdering, med utgangspunkt i de ovenfor nevnte forutsetninger har departementet vurdert det dithen at en lokalitet og inntil fire tillatelser er tilstrekkelig for å utvikle prosjektet og gi god risikoavlastning. Anførselen om at det her ikke foreligger en reell risikoavlastning fører dermed ikke frem.

Usaklig forskjellsbehandling

Klager viser til at det er hva som er "*nødvendig*" som er utgangspunktet for biomassevurderingen, og at infrastruktur som er nødvendig for å bringe frem teknologien må tas med i kostnadsberegningen. Klager anfører at direktoratet i en rekke andre saker har medregnet kostnader til komponenter som i seg selv er kjent teknologi. Ettersom dette ikke gjøres i denne saken, anføres det at det forekommer usaklig forskjellsbehandling. Det vises til at departementet i Nordlaks-vedtaket av 8. september 2017, ikke gjorde fradrag for det Cermaq mener er kjent teknologi. Det vises videre til at i AkvaDesigns prosjekt AkvaFuture, inngår "*fortøyninger, fôrbase og landbase*" i totalinvesteringene, uten at det ble vurdert om noe av dette utgjorde kjent teknologi.

Departementet er av den oppfatning at etableringen av konvensjonelle anlegg ikke tilsier tildeling av ytterligere biomasse, og at kostnadene ved dette ikke skal medregnes i prosjektkostnadene. Departementet viser her, som Fiskeridirektoratet, til at det ikke fremkommer dokumentasjon eller informasjon om hvilke komponenter som er spesialtilpasset for iFarm. Cermaq skrev også i klagen at utstyret kan modifiseres og utnyttet i etterkant av prosjektperioden, og at iFarm skal kunne brukes på allerede etablerte lokaliteter i dag.

Departementet mener videre det er betydelig forskjell på de to prosjektene klager trekker frem, Nordlaks Havfarm og AkvaDesigns AkvaFuture, og iFarm. De to førstnevnte er utvikling av nye typer anlegg, som antageligvis ikke vil ha noe anvendelsesområde dersom teknologien viser seg å ikke fungere eller driftskostnadene viser seg å være urimelig høye. Merdene på lokalitetene iFarm etableres på vil, med enkelte modifikasjoner, kunne driftes uavhengig av hvor suksessfull iFarm teknologien blir. Det er også forskjell på at enkeltkomponenter utgjør kjent teknologi og at store deler av infrastrukturen gjør det.

Departementet finner ikke at det her foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Vedtak

Cermaq 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

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet