

Mowi ASA

Deres ref

Vår ref

Dato

20/473-2

5. mars 2021

Mowi ASA - Svar på klage på søknad om seks utviklingstillatelser til konseptet Beck Cage

1. Bakgrunn

1.1. Innledning

Mowi ASA (heretter Mowi eller klager) søkte 10. november 2017 om seks utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Beck-cage". Fiskeridirektoratet avsto søknaden 9. november 2018 fordi konseptet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon og var mangelfullt dokumentert. Mowi ASA påklaget vedtaket 14. desember 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 24. januar 2020.

Mowi ASA er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av den utvidede klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde 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 9. november 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.

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 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 "Beck-cage" er av søker beskrevet som et nedsenkbart bur som skal være anvendelig på offshore lokaliteter som er langt mer eksponerte enn ved bruk av dagens teknologi. Ifølge søker skal dette gi muligheter for å ta i bruk areal som per i dag ikke er tilgjengelig for akvakulturformål på grunn av uhandterlige naturkrefter. Beck-cage skal være utformet som en horisontal sylinder bestående av en rammestruktur i stål, notpanel tilpasset denne rammestrukturen, og integrerte tanker for å kontrollere oppdrift, stabilitet og rotasjon. Beck-cage skal ankres opp på svai med én ende forankret til sjøbunnen, og skal kobles til en fôrflåte via svaipunktet. En navlestreng (umbilical) skal

være installert i tilknytning til forankringslinen for overføring av fôr, trykkluft, oksygen og signaler for kontroll av ballastering.

Prosjektet har estimert varighet på 7 år og investeringskostnader på om lag 398 MNOK, ifølge søkers dokument «Beck Cage, Concept Report, rev. 2» datert 27. august 2018.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden fordi konseptet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon. Selv om konseptet hadde en nyhetsverdi, hadde søknaden flere dokumentasjonsmangler, og det var ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å underbygge strukturell integritet.

MOWI påklaget vedtaket og anførte at dokumentasjonskravet i avslaget ikke samsvarer med regelverket, og at dokumentasjonskravet også synes å være betydelig skjerpet sammenlignet med tidligere saker. Klager har videre vist til retningslinjenes veiledning til dokumentasjonskravet, og mener å ha oppfylt disse. MOWI anfører også at det synes å være usaklig forskjellsbehandling å oppstille et dokumentasjons- og sannsynliggjøringskrav, når det ikke er gjort overfor andre søkere. Klager viser også til at forvaltningsloven §§ 11 og 17 og at veiledningsplikten ikke er overholdt. Det ble i forbindelse med klagen innsendt ytterligere dokumentasjon, som også er omtalt i klagen.

Fiskeridirektoratet kom i klageinnstillingen frem til at dokumentasjonsgrunnlaget var bedret, men at vilkåret om betydelig innovasjon fortsatt ikke var oppfylt. Saken ble deretter oversendt til departementet for endelig vurdering.

2. Departementets vurdering

2.1. Innledning

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende opplysninger, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, og innstilling fra Fiskeridirektoratet.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Mowi ASA er et nedsenkbart bur (Beck-cage) for lakseoppdrett 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 av den teknologien som skal utvikles i konseptet, og denne anleggsteknologien 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. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Kompleksitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan medføre et høyere krav til dokumentasjonen.

Klager opplyser i søknaden at konseptet kan brukes på offshore-lokaliteter som er langt mer eksponerte enn ved bruk av dagens teknologi, og at konstruksjonen skal kunne drives i nedsenket tilstand. I nedsenket tilstand skal konstruksjonen dimensjoneres for sjøtilstander med signifikant bølgehøyde (Hs) lik 10 m. Dette er forhold som etter departementets vurdering medfører økt risiko og som skjerper kravene til dokumentasjon. 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 av 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.

I forbindelse med klagebehandlingen har klager blant annet fremlagt ytterligere beskrivelser av not og av heving, senkning og rotering av Beck-cage. Klager har også fremlagt ytterligere dokumentasjon for forankringssystemet. Videre har klager kort opplyst at ved feil eller brudd i den primære navlestrengen (umbilical), kan en sekundær navlestreng forbinde Beck-cage med støttefartøy.

Klager skrev opprinnelig at søknaden også omfattet utvikling og forbedring av produksjonsteknologiske løsninger i form av utstyr for føring i bur under vann. I klagen skriver klager at system for føring ikke er en vesentlig del av innovasjonspotensialet i dette konseptet og at systemer for føring er kjent teknologi som i all hovedsak bare trenger enkelte tilpasninger i dette konseptet.

Fiskeridirektoratet skriver i sin innstilling til klagebehandling at dokumentasjonen etter klagen samlet sett er bedre og gir et bedre utgangspunkt for å vurdere konseptet. Departementet er enig i dette. Departementet vurderer likevel at det fortsatt er betydelige svakheter ved den fremlagte dokumentasjonen, slik også Fiskeridirektoratet har påpekt.

Beck-cage skal kunne være posisjonert i havoverflaten i sjøtilstander karakterisert ved signifikant bølgehøyde (Hs) opp til om lag 2 meter og 0,5 m/s strømhastighet. I sjøtilstander der Hs overstiger 2 meter skal anlegget senkes under havoverflaten. Klager har fremlagt resultater fra analyser av anlegget posisjonert i ulik dybde og med ulike miljøforhold. Ifølge fremlagt dokumentasjon er det tilfredsstillende resultater for Beck-cage i neddykket tilstand 50 meter under havoverflaten i sjøtilstander med Hs lik 10 meter og 0,5 m/s strømhastighet.

Det er søkers ansvar å sannsynliggjøre at det omsøkte prosjektet kan drives som tiltenkt. Det fremgår av innsendt dokumentasjon at det er nødvendig å senke anlegget under havoverflaten i sjøtilstander karakterisert ved Hs over 2 meter ved ca. 6 sekunder gjennomsnittlig nullkryssingsperiode. Departementet påpeker at dette vil innebære begrensninger for drift av anlegget i eksponerte områder som beskrevet i søknaden. Det vil blant annet begrense værvinduet for å ha anlegget i overflaten for at fisken kan snappe luft, for uttak av fisk fra anlegget og for å utføre vedlikehold på anlegget. Klager har ikke fremlagt dokumentasjon for hvor ofte det vil være tilstrekkelig lave bølger og svak strøm til at Beck-cage kan heves til overflaten på de tiltenkte eksponerte lokalitetene. Laksen er avhengig av luft for å fylle svømmeblæren. Klager opplyser at oksygen kan tilføres som bobler fra rør i bunnen av Beck-cage. Denne løsningen er svært kortfattet beskrevet. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som underbygger at laksen vil kunne benytte en slik løsning for å få tilstrekkelig luft. Samlet sett er det uklart om laksen vil sikres tilstrekkelig tilgang til luft ved bruk av anlegget i eksponerte områder.

Løsninger for uttak av fisk og oppsamling av dødfisk er kortfattet beskrevet med tekst og enkle illustrasjoner. Departementet mener at også disse forholdene burde vært nærmere konkretisert og utdypet. Departementet finner det ikke godtgjort at Beck-cage vil være egnet for bruk til akvakultur på eksponerte lokaliteter med sjøtilstander karakterisert ved Hs inntil 10 meter.

Departementets vurdering er at anlegget må være nedsenket for å kunne oppnå formålet om drift på eksponerte lokaliteter, men departementet finner det ikke godtgjort at Beck-cage kan drives nedsenket i lengre perioder som følge av de ovennevnte dokumentasjonsmanglene. Problemet kan dermed oppsummeres i at anlegget er ment å drives nedsenket, men at

anlegget jevnlig må heves til overflaten. Anlegget plassert nær havoverflaten er ikke dimensjonert for bruk på mer eksponerte lokaliteter enn en rekke lokaliteter som er i bruk med konvensjonelle akvakulturanlegg i dag. Dersom anlegget skulle plasseres på mer skjermede lokaliteter, vil prosjektet således ikke bidra til å åpne opp nye områder for akvakultur, slik Fiskeridirektoratet har påpekt i klageinnstillingen, noe som kommer i tillegg til at Beck Cage er mindre arealeffektivt enn et konvensjonelt merdanlegg. Alternativt dersom anlegget tas i bruk på skjermede lokalitet og i stor grad skal drives i overflateposisjon eller jevnlig heves til overflaten, vurderer departementet at konseptet ikke vil bidra til å løse næringens utfordringer knyttet til lakselus. Departementet finner det heller ikke godtgjort at prosjektet i nevneverdig grad vil bidra til å løse andre av næringens miljøutfordringer.

Departementet vurderer at Mowi ASA ikke har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at konseptet Beck-cage som helhet vil kunne realiseres som beskrevet i søknaden. Departementet er derfor i likhet med Fiskeridirektoratet kommet til at søknaden ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon».

2.3. Påstand om usaklig forskjellsbehandling

Mowi har i klagen fremholdt at de ikke kan se at andre aktører tidligere er møtt med tilsvarende dokumentasjonskrav og sannsynliggjøringskrav, og at det derfor er usaklig forskjellsbehandling å oppstille et slikt krav overfor Mowi.

Departementet viser til tidligere saker og til 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) og vedtak 16. januar 2020 (Searas AS) og nylig i departementets vedtak 4. februar 2021 (Eidsfjord Sjøfarm AS).

2.4. Om forvaltningsloven §§ 11 og 17

Departementet har i vedtak Gigante Offshore AS 17. mars 2017 uttalt følgende om forvaltningsloven §§ 17 og 11 og ordningen med utviklingstillatelser:

"Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger også av samme lov § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt, men at omfanget av denne må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er en vurdering som må foretas i den konkrete sak og som blant annet vil bero på sakens art, en avveining av hvor mye opplysninger som mangler sett opp mot det som er levert og hva som er akseptabel tids- og ressursbruk. Utgangspunktet må videre være at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som de mener er relevante og nødvendige for saken.

I denne konkrete saken er det søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet (utviklingstillatelser) fremgår av forskrift og retningslinjer. Søker

er videre en profesjonell part som det kan forventes at har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser er lagt høyt.

Det er også søkeren som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt."

Det tilsvarende utgangspunkt må legges til grunn også i denne saken. Mowi har gjennom hele søknadsprosessen hatt anledning til å supplere sin søknad, også etter at Fiskeridirektoratet i sitt avslag spesifikt anga hvilke dokumentasjonsmangler som ble ansett å foreligge.

Forvaltningslovens regler om opplysningsplikt og veiledningsplikt anses som oppfylt i saken.

3. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 9. november 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

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet