

Lerøy Seafood Group ASA
Postboks 7600

5020 BERGEN

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen
Saksbehandler: Landhaug/Aksnes
Telefon: 97950941/99691466
Vår referanse: 16/5311
Deres referanse:
Dato: 16.11.2018

Lerøy Seafood Group ASA - Delvis omgjøring av eget vedtak etter klage og klageinnstilling

Fiskeridirektoratet viser til klage fra Lerøy Seafood Group ASA («LSG» eller «klager»), 23. mars 2018. Klagen retter seg mot Fiskeridirektoratets vedtak om delvis avslag av 19. januar 2018. Vi viser også til LSG sin søknad om ni utviklingstillatelser, 15. april 2016, avklaring fra Fiskeridirektoratet om at søknaden vurderes til å omfattes av formålet med utviklingstillatelser, 8. september 2017, og til øvrig korrespondanse i saken.

I vedtak om delvis avslag, 19. januar 2018 besluttet Fiskeridirektoratet at klagefristen for vedtaket begynte å løpe samtidig som klagefristen på endelig vedtak om søknad om utviklingstillatelser. Klagen fra LSG er sendt før klagefristen begynte å løpe og er dermed rettidig.

1. Bakgrunn

LSG søkte den 15. april 2016 om ni tillatelser for videreutvikling og realisering av teknologi knyttet til postsmoltproduksjon i en lukket, flytende rørkonstruksjon – kalt «Pipefarm». Søker beskriver kjernen i konseptet som et «...produksjonskammer utformet som en lang rett enhet med en laminær vannstrøm...»

Søker ønsker å utvikle og teste Pipefarm på tre ulike lokalitetstyper (skjermet fjordlokalitet, åpent kystfarvann og arktiske strøk), med ulik eksponeringsgrad for miljølaster. Søker ønsker videre å ha to Pipefarm-anlegg på hver lokalitet.

Fiskeridirektoratet ga tilbakemelding til LSG, 8. september 2017, om at konseptet ble ansett for å falle innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet viste i samme brev til at det ble skissert i søknaden fra LSG at fisken etter noe tid i Pipefarm-anlegget skal flyttes over til tradisjonelle anlegg i sjø (i søknadsdokumentene omtalt som fase 2).

Fiskeridirektoratet viste til at akvakulturproduksjon i tradisjonelle merder faller utenfor formålet med ordningen med utviklingstillatelser. Direktoratet ba derfor LSG begrunne sitt biomassebehov ut fra den forutsetningen at det kun tildeles utviklingstillatelser til selve utviklingsprosjektet. Videre ble LSG bedt om å dokumentere at prosjektet oppfyller vilkåret om betydelige investeringer.

LSG oversendte de etterspurte opplysningene 25. oktober 2017.

Fiskeridirektoratet foretok en vurdering etter laksetildelingsforskriften § 28b og ga 19. januar 2018 avslag på søknaden fra LSG hva gjaldt 6 570 tonn maksimalt tillatt biomasse av en total omsøkt biomasse på 7 020 tonn (9 tillatelser). Begrunnelsen for avgrensning i biomassen var for det første at biomassebehovet må knyttes til utvikling og uttesting av produksjonsteknologien i prosjektet, jf. § 28 sjette ledd og retningslinjene til denne bestemmelsen. Fiskeridirektoratet fant derfor at biomassebehovet i denne saken var begrenset til Pipefarm-enhetens produksjonsvolum.

Videre kom direktoratet fram til at én Pipefarm-konstruksjon bør kunne dimensjoneres for å tåle miljøkreftene på de tre ulike lokalitetene (skjermet fjordlokalitet, åpen kystlokalitet og arktisk strøk). Til slutt kom direktoratet fram til at LSG ikke hadde begrunnet behov for to enheter på hver lokalitetstype tilstrekkelig. Etter direktoratets vurdering var det Pipefarm-konseptets utforming og virkemåte som utgjorde kjernen i konseptet. Kjernen i Pipefarm-konseptet var altså en enhet bestående av inntaks- og avløpsrør for friskt sjøvann, strømsettere som setter vannet i bevegelse gjennom et oppholdskammer som er en lang, rett enhet med en tilnærmet laminær vannstrøm. Direktoratet la til grunn at den basisteknologien som etableres ved bygging av ett anlegg for én lokalitetstype etter beskrivelsene i søknad og vedlegg utgjorde denne kjernen. Fiskeridirektoratet ville etter dette gå videre med behandling av søknaden med sikte på å tildele én tillatelse på inntil 450 tonn maksimalt tillatt biomasse. Vi viser for øvrig til vedtaket om delvis avslag.

LSG påklaget vedtaket om delvis avslag den 23. mars 2018.

2. Klagen

LSG anfører for det første at biomassebehovet inkluderer sjøfasen. Ifølge klagen må man dersom man legger Fiskeridirektoratets forståelse til grunn i realiteten selge matfisk fra Pipefarm når denne er nådd 500 – 1000 gram. Videre anfører klager at formålet med tillatelsene realiseres i sjøfasen og at det er viktig å få testet fisken i post-lukket fase. Ifølge klagen er formålet med Pipefarm-konseptet ikke å produsere post-smolt, men å produsere matfisk som bedre klarer å motstå påkjenningene i åpne merder frem til slakt. Klager hevder videre at teknologiutviklingen også skjer i sjøfasen ettersom teknologiutviklingen av Pipefarmen må baseres på og tilpasses ut fra målinger og overvåkning av resultater gjennom hele produksjonssyklusen. Klager anfører også at behovet for risikoavlastning fortsatt vil være til stede i sjøfasen.

LSG anfører for det andre at det er behov for å teste ut teknologien på ulike lokalitetstyper. Selskapet anfører herunder at Fiskeridirektoratet har innskrenket og omdefinert prosjektet etter eget skjønn når det har lagt til grunn at kjernen i konseptet blir realisert ved bygging av én enkelt produksjonsenhet. Dette er det ifølge klager ikke adgang til. Videre hevder klager at direktoratet uriktig har lagt til grunn at selskapets behov for tre ulike lokalitetstyper er begrunnet med at prosjektet skal utvikle produksjonsteknologi som skal tåle miljøpåvirkninger som dagens produksjonsteknologi ikke klarer. Ifølge LSG var det også uriktig av Fiskeridirektoratet å legge til grunn at én Pipefarm-konstruksjon bør kunne dimensjoneres for å tåle miljøkrefter på de tre ulike lokalitetene.

For det tredje anfører LSG at det var uriktig av Fiskeridirektoratet å legge til grunn at det ikke er behov for å realisere flere produksjonsenheter per lokalitet fra et teknologisk ståsted. Klager viser til at Norway Royal Salmon ASA/Aker ASA i forbindelse med konseptet Arctic Offshore Farming (AOF) og at Marine Harvest Norway ASA i forbindelse med konseptet «Egget» er blitt gitt adgang til å teste ut flere enheter på samme lokalitet. LSG anfører at dersom selskapet utelukkende får drive teknologiutvikling med utgangspunkt i én enkelt produksjonsenhet per lokalitet, vil dette føre til at utviklingen vil ta mye lengre tid og kostandene vil øke betydelig i forhold til hva som er tilfellet ved det opprinnelig omsøkte konseptet.

LSG sin fjerde anførsel er knyttet til behovet for risikoavlastning. Ifølge klager skulle Fiskeridirektoratet ha vurdert behovet for risikoavlastning med utgangspunkt i at det skal bygges 6 produksjonsenheter fordelt på 3 lokaliteter, da det er dette «prosjektet» som definerer «søkers behov» etter forskriften. Klager viser herunder til Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av klager fra Nordlaks Oppdrett AS og Marine Harvest Norway ASA i forbindelse med konseptet «Egget».

I klagers femte anførsel uttales det at Fiskeridirektoratets beregning av kostnaden knyttet til utviklingen av én enkelt Pipefarm er meget skjønnsmessig, spekulativ og uriktig. Ifølge LSG virker det som at Fiskeridirektoratet ikke har vurdert hvilken virkning det får for økonomien i prosjektet at man omdefinierer rammene for det omsøkte prosjektet. Klager mener også at det er spekulativt at en tillatelse på 450 tonn vil ha en markedsverdi på MNOK 25. LSG anfører også at det ikke er grunnlag for å trekke parallell mellom deres generelle investeringer og den konkrete økonomiske risikoen selskapet vil pådra seg ved realisering av Pipefarm-prosjektet.

Vi viser for øvrig til gjennomgangen nedenfor og klagebrevet for ytterligere utdypelse av klagegrunnene.

3. Regelverk

Av forvaltningsloven § 33 andre ledd fremgår det at «[u]nderinstansen [Fiskeridirektoratet] skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet.»

Av fjerde ledd fremgår det at dersom Fiskeridirektoratet ikke opphever eller endrer det påklagede vedtaket, «...skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i forskrift om tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) kapittel 5. Vi vil særlig vise til:

§ 22. Særlige formål

(..)

Akvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

§ 23. Generelle vilkår for tildeling og fornyelse

Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering. (..)

§ 23b. Særskilte tildelingsvilkår for tillatelse til utvikling

Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi som innebærer en 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.

(..)

§ 28b. Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til særlige formål

Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov. Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse skal ikke overstige 780 tonn, med unntak av tillatelse til fiskepark, som ikke skal overstige 2 tonn.

(..)

Ved avgrensning av tillatelse til utvikling, skal det blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet.

Ved avgrensning av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål skal det ikke tas hensyn til innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk. Denne bestemmelsen gjelder ikke for tillatelser til utvikling.

4. Fiskeridirektoratet sin vurdering

Av forvaltningsloven § 33 andre ledd går det fram at «[u]nderinstansen [Fiskeridirektoratet] skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtak dersom den

finner klagen begrunnet.» Av fjerde ledd fremgår det at dersom Fiskeridirektoratet ikke opphever eller endrer det påklagede vedtaket, «...skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»

Fiskeridirektoratet har vurdert om anførslene i klagen fra LSG gir grunn for å oppheve eller endre vedtaket av 19. januar 2018.

4.1 Anførsel om at biomassebehovet inkluderer sjøfasen

LSG skriver at selskapet stiller seg spørrende til hvorfor produksjon i sjøfasen ikke skal inngå i vurderingen av hvor mye biomasse som er «*nødvendig for å gjennomføre prosjektet*», jf. laksetildelingsforskriften § 28b. Klager viser til at utviklingstillatelsene er tillatelser til å produsere matfisk og anfører at dersom man legger Fiskeridirektoratets forståelse til grunn vil dette i realiteten innebære at man må selge matfisk fra Pipefarmen når denne er nådd 500 – 1000 gram. Ifølge klager vil dette verken være kommersielt eller driftsmessig forsvarlig.

Ifølge klager skal konseptet løse miljø- og arealutfordringer i sjøfasen ved at fisken får raskere tilvekst og skal stå kortere tid i sjø. Dette vil føre til mer effektiv utnyttelse av lokaliteter og lavere førfaktor, som igjen fører til mindre utslipp. Videre skal fisken bli mer robust og resistent mot sykdommer og lus, noe som skal føre til færre behandlinger, bedret fiskevelferd og lavere dødelighet. Ifølge klager vil det videre være et behov for risikoavlastning også etter fisken er ute av Pipefarmen.

Fiskeridirektoratet peker på at utviklingstillatelser er matfisktillatelser som skal bidra til utvikling av teknologi, jf. laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd. Ordningen med utviklingstillatelser er i henhold til denne bestemmelsen avgrenset til utvikling av nytt produksjonsteknologisk utstyr og installasjoner, se presisering i retningslinjene.¹ LSG har valgt å søke om tillatelser til utvikling av en produksjonsenhet som skal produsere fisk opp til maksimalt 1 kg. Ettersom Pipefarmen skal lokaliseres i sjø vil det ikke være tillatt å produsere fisk i denne enheten uten matfisktillatelse. Hvorvidt dette innebærer at selskapet selger fisken når denne er mellom 500 og 1000 gram, eller overfører fisken til selskapets kommersielle tillatelser er ikke av betydning for Fiskeridirektoratet i vurderingen av hvor stor utviklingsbiomasse selskapet kan tildeles.

Videre vurderer direktoratet at de potensielle forbedringene når det gjelder miljø- og arealutfordringer som skisseres kommer som et resultat av produksjonen i Pipefarm og ikke den etterfølgende produksjonen i alminnelige merdanlegg med åpne notposer. Dette er forbedringer som vil oppnås helt uavhengig av om søker setter fisken ut fra Pipefarm i eget anlegg eller om en eventuell kjøper av fisken setter den ut i sitt anlegg.

¹ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrtt av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet.

Dersom klager ønsker å måle fiskens prestasjoner etter denne settes ut i sjøanlegg, vil dette kunne gjøres dersom fisken settes ut i egne anlegg tilknyttet kommersielle tillatelser, eller gjennom avtale med eventuell kjøper av fisken. LSG opplyser i søknaden at det er kjørt flere produksjonssykluser i Preline og at erfaringene tilsier gode biologiske resultater. Etter dette finner ikke direktoratet det godtgjort at det foreligger noen særskilt biologisk risiko knyttet til etterfølgende sjøfase for fisk som har vært i Pipefarm-anlegget.

Fiskeridirektoratet fastholder etter dette sin vurdering om at biomassebehovet etter laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd ikke inkluderer produksjon i sjøfasen.

4.2 Anførsel om at det er behov for å teste ut teknologien på ulike lokalitetstyper

Ifølge klager har Fiskeridirektoratet uriktig lagt til grunn at én Pipefarm-konstruksjon bør kunne dimensjoneres for å tåle miljøkreftene på de tre ulike lokalitetene. Klager anfører at Fiskeridirektoratet ved å slå sammen de tre ulike enhetene til et nytt konsept har endret den innleverte søknaden, hvilket det ikke er adgang til. Ifølge klager vil en slik sammenslåing heller ikke være hensiktsmessig eller mulig, blant annet fordi de ulike lokalitetstypene har egne særegenheter som innebærer at teknologien for de like produksjonseenhetene må tilpasses for hver lokalitetstype. Videre vil det være svært kostnadskrevenende å dimensjonere én Pipefarm for alle tre lokalitetstyper.

Som Fiskeridirektoratet har lagt til grunn i flere saker er det direktoratets oppgave å foreta en konkret vurdering av hva som er kjernen i konseptet, basert på dokumentasjonen i den enkelte sak. Vi viser blant annet til vurderinger foretatt i forbindelse med delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser fra Marine Harvest Norway AS til konseptet Marine Donut.² Dette vedtaket ble senere opprettholdt av Nærings- og fiskeridepartementet.³ Det er konseptets utforming og virkemåte som anses for å være kjernen i prosjektets innovasjonspotensiale. Det er dermed ikke avgjørende at det omsøkte prosjektet i utgangspunktet omfattet utvikling av to tilnærmet like enheter for tre lokalitetstyper, og inkluderte etterfølgende sjøfase i konvensjonelle merder.

Fiskeridirektoratet la i delvis avslag 19. januar 2018 til grunn at det er:

Pipefarm konseptet sin utforming og virkemåte som utgjør kjernen i konseptet, altså en enhet bestående av inntaks- og avløpsrør for friskt sjøvann, strømsettere som setter vannet i bevegelse gjennom et oppholdskammer som er en lang, rett enhet med en tilnærmet laminær vannstrøm. I tillegg kommer tilhørende systemer, som eksempel system for slamoppsamling. Direktoratet legger til grunn at den basisteknologien som etableres ved bygging av ett anlegg for én lokalitetstype etter beskrivelsene i søknad og vedlegg utgjør denne kjernen.

² <https://www.fiskeridir.no/content/download/19224/274599/version/112/file/marine-harvest-delvis-avslag-marine-donut.pdf>

³ <https://www.fiskeridir.no/content/download/22604/317057/version/30/file/MarineHarvestNorway-Svar-klage-NFD.pdf>

Det prosjektet Fiskeridirektoratet i henhold til vedtaket ønsket å gå videre med var altså utvikling av én Pipefarm-enhet, da dette ble ansett som tilstrekkelig for å utvikle basisteknologien i Pipefarm-konseptet. En slik avgrensning av prosjektet vurderer Fiskeridirektoratet at det er adgang til. Spørsmålet er om det fremkommer opplysninger i klagen som taler for en annen avgrensning i denne saken.

I det delvise avslaget trakk direktoratet fram at det ikke var tilstrekkelig redegjort for forskjellen mellom anleggene for de ulike lokalitetstypene. Direktoratet fant det dermed heller ikke godt gjort at det var nødvendig å bygge de tre ulike versjonene av Pipefarm. Klager har i større grad redegjort for forskjellene mellom Pipefarmene som skal ligge på de tre ulike lokalitetstypene i forbindelse med klagen.

Prosjektet, slik det er omsøkt, legger til grunn et trinnvis utviklingsløp der første versjon skal designes for den skjermede fjordlokalitetstypen, neste versjon for åpent kystfarvann og tredje versjon for arktiske strøk (fare for nedising og drivis). Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at basisteknologien utvikles ved første versjon av Pipefarm-enheten, når utfordringer som er avdekket i forbindelse med prototypen Preline blir håndtert. På bakgrunn av den nærmere redegjørelsen i klagen legger direktoratet imidlertid til grunn at versjon to og tre må håndtere andre miljølaste og logistikkutfordringer som vil påvirke utforming og valg av løsninger.

I vedtaket av 19. januar 2018 vurderte Fiskeridirektoratet at én Pipefarm-konstruksjon bør kunne dimensjoneres for å tåle miljøkreftene på de tre ulike lokalitetene. Også etter å ha foretatt en ny vurdering av prosjektet i lys av klagen mener direktoratet at dette er mulig. Direktoratet har samtidig forståelse for at det å lage ett anlegg som tar høyde for alle tenkelige utfordringer vil kunne bli unødvendig kostnadskreven og mindre aktuelt i kommersiell sammenheng.

Fiskeridirektoratet ser at det ved bygging av kun én enhet vil være mange usikkerhetsfaktorer som må håndteres samtidig. Dersom det tilrettelegges for bygging av flere enheter vurderer direktoratet at prosjektet vil tilegne seg viktige erfaringer ved bygging og drift av det første Pipefarm-anlegget som vil være essensiell for prosjektering av de neste to versjonene. Basert på klagen er det nå Fiskeridirektoratets vurdering at en noe mer trinnvis utviklingstilnærming vil være mer formålstjenlig

Pipefarm-versjonen for skjermede lokaliteter skal designes for lokaliteten Sagen hvor dimensjonerende $H_s \approx 0.9\text{m}$. Dette representerer rundt 10% av dagens lokaliteter. Dersom anlegget må ha en landbase i umiddelbar nærhet får man færre mulige lokaliteter. På den andre siden vil anlegget potensielt kunne ligge på lokaliteter som per i dag ikke er godkjent, noe som igjen kan øke andelen av fjordareal som gjøres tilgjengelig for konseptet.

Versjon to og tre som henholdsvis skal håndtere høyere og lengre bølger, samt nedising og drivis, skal begge i henhold til klagen tåle miljølaster i klasse 3. Legger man lokalitetene som er presentert i designbasen til grunn vil dette tilsvare en dimensjonerende H_s på 2.5 meter. Dette vil tilsvare rundt 80% av dagens lokaliteter.

Forbedringen med hensyn til mulige steder å lokalisere versjon to og tre sett opp mot versjon én anses å være vesentlig, og det er et aspekt som gjør at teknologien i prosjektet vil ha et større innovasjonspotensiale enn et prosjekt som eksempelvis kun omfatter realisering av versjon én på skjermede lokaliteter. Samtidig har Fiskeridirektoratet på bakgrunn av klagen kommet fram til at det ikke vil være formålstjenlig å dimensjonere én Pipefarm for alle tre lokalitetstyper.

Fiskeridirektoratet har etter dette kommet til at teknologien bør testes ut i tre ulike Pipefarm-anlegg, som er designet for hver av de tre forskjellige lokalitetstypene.

4.3 Anførsler knyttet til behov for flere produksjonsenheter per lokalitet og risikoavlastning

Ifølge klager er det først ved to produksjonsenheter per lokalitet at selskapet får testet en «fullskala prøveproduksjon» av «prosjektet» på lokaliteten. LSG begrunner dette med at deres søknad legger opp til en trinnvis utviklingsprosess gjennom fullskala prøveproduksjon hvor samkjøring og ulike simultane tester er avgjørende for å finne de riktige driftsmessige løsninger, både med hensyn til teknologiske løsninger og dyrevelferd. Det vises også til at selskapet ønsker å videreutvikle teknologien for den skjermede lokalitetstypen med sikte på produksjon av regnbueørret. På de to øvrige lokalitetstypene vil det ifølge klager være viktig å kjøre benchmark-tester mellom to anlegg under like miljøforhold. Klager anfører også at det vil ta mye lengre tid og innebære økte kostnader i forhold til hva som er tilfellet ved det omsøkte prosjektet dersom de kun får drive teknologiutvikling med utgangspunkt i én produksjonsenhet per lokalitet.

Klager viser til Nærings- og fiskeridepartementets vedtak i klagesak fra Marine Harvest Norway AS (MHN) i forbindelse med søknad om utviklingstillatelser til konseptet «Egget».⁴ I dette vedtaket skriver departementet (på s. 7):

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.

⁴ <https://www.fiskeridir.no/content/download/20635/294133/version/84/file/marine-harvest-egget-klage.pdf>

I motsetning til hva LSG hevder i klagen mener direktoratet at det siterte viser at departementet er enig i Fiskeridirektoratets utgangspunkt om at det fra et teknologisk ståsted ikke er tungtveiende grunner til å tildele tillatelser til utvikling av flere like produksjonsenheter. Vi mener også at det fremgår at departementet er enig i utgangspunktet om at det er tilstrekkelig med én produksjonsenhet for å gjennomføre en fullskala prøveproduksjon. At dette er riktig forståelse tydeliggjøres også av departementets svar på klage fra MHN vedrørende konseptet «Donut», datert 16. juli 2018.⁵ I dette klagevedtaket viser departementet til uttalelsen i Egget og slår fast at:

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.

(..)

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

I delvis avslag til LSG av 19. januar 2018 la direktoratet til grunn at forskjellen mellom de to anleggene på samme lokalitet ville være at anlegg nummer to skulle tilpasses basert på erfaringene fra nummer én. Etter å ha gått gjennom klagedokumentasjonen er Fiskeridirektoratet fremdeles av den oppfatningen at versjon nummer to på én lokalitet i all hovedsak vil innebære tilpasninger, optimalisering og naturlig videreføring av versjon én. Fiskeridirektoratets vurdering er derfor at det ut fra et teknologisk ståsted ikke foreligger noen tungtveiende grunner for tildeling av utviklingstillatelser til uttesting av to enhet for samme lokalitetstype.

Fiskeridirektoratet har kommet til at Pipefarm-teknologien bør testes ut på de tre forskjellige lokalitetstypene. Etter dette vil utgangspunktet være at én Pipefarm på hver lokalitetstype vil være tilstrekkelig for å gjennomføre en *fullskala prøveproduksjon*. Spørsmålet vil imidlertid være om det er andre hensyn som kan forsvare at det tildeles ytterligere biomasse til prosjektet.

Da departementet ved behandling av klage fra MHN i forbindelse med konseptet «Egget» kom fram til at det skulle tildeles tillatelser til utvikling av fem «Egg» var dette blant annet begrunnet med at dette konkrete konseptet burde bli testet ut i en klynge og fortrinnsvis på en lokalitet kun bestående av «Egg» for å få en tilstrekkelig uttesting av konseptet, slik som det følger av sitatet klager viser til. Som det fremgår av det andre sitatet i klagen ble imidlertid departementets tildeling av tillatelser til fem enheter også begrunnet med risikoen i prosjektet.

⁵ <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Brev-og-vedtak>

Klager peker også på Fiskeridirektoratets vedtak av 6. desember 2017 hvor det ble foretatt en delvis omgjøring av delvis avslag på søknad fra Norway Royal Salmon ASA og Aker ASA i forbindelse med konseptet Arctic Offshore Farming (AOF). Herunder viser klager til følgende sitat:

Tildeling av tillatelser nok til å foreta uttesting av to AOFmerder i prosjektet gir klager mulighet til å teste flere komponenter, blant annet ulike løsninger for undervannslufting og valg av notmateriale, samt at klager kan studere eventuelle samvirkeeffekter som kan oppstå mellom to enheter. Fiskeridirektoratet understreker likevel at det er hensynet til risikoen for utvikling av konseptet på eksponerte lokaliteter som har vært avgjørende for vurderingen.

Som det framheves er det risikoen i prosjektet som var av avgjørende betydning for tildeling av tillatelser til ytterligere én enhet. Sitatet viser til vurderingen Fiskeridirektoratet foretok av at det er lite kunnskap om akvakultur på slike områder som AOF skal utvikles for, i motsetning til utviklingsprosjekter som tar sikte på etablering i farvann nærmere land, hvor det finnes langt mer kunnskap og erfaring.

Som lagt til grunn i Fiskeridirektoratets vedtak om delvis avslag vurderer direktoratet risikoen i Pipefarm-prosjektet å være noe lavere enn risikoen ved realisering av flere andre utviklingskonsepter der teknologien hittil er uprøvd. Dette begrunnes med at det allerede er bygget og driftet en prototype (Preline) som ifølge søker viser at prinsippet bak et lukket lengdestrømsanlegg fungerer. I motsetning til i prosjektene «Egget» og «AOF» taler risikoen i det omsøkte prosjektet derfor ikke for at det tildeles tillatelser til flere enheter.

Klager anfører også at uttesting med utgangspunkt i kun én enhet per lokalitet vil ta lengre tid og gi økte kostnader. At uttestingen eventuelt 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. Fiskeridirektoratet viser også til at laksetildelingsforskriften § 23 første ledd siste punktum slår fast at utviklingstillatelser kan tildeles for inntil 15 års varighet og kan søkes forlenget. Dertil kommer det at hver av Pipefarm-anleggene i første versjon av søknaden besto av ett produksjonskammer. LSG har senere endret søknaden på dette punkt, slik at hver enhet nå består av to produksjonskammer. Fiskeridirektoratet er derfor av den oppfatning at det da likevel kan kjøres to simultane tester på hver lokalitet, hvilket er i tråd med klagers opprinnelige plan.

Når det gjelder kostnadene ved uttesting viser Fiskeridirektoratet til vurdering av økonomi nedenfor, men vil også her presisere at tildeling av utviklingstillatelser skal innebære reduksjon av risiko for søker, men ikke nødvendigvis eliminere den. At det kan være økonomisk fordelaktig for klager å teste ut flere enheter på samme lokalitet kan ikke være avgjørende ved avgrensning av biomasse til utviklingstillatelser.

Vi har etter dette kommet til at anførselene knyttet til behov for flere enheter på samme lokalitet ikke fører frem. Direktoratet opprettholder sin vurdering på dette punkt.

4.4 Ny vurdering av biomassebehov

Fiskeridirektoratet har kommet til at Pipefarm-teknologien bør testes ut på de tre ulike lokalitetstypene som skisseres i søknaden (beskyttet fjord, åpen kyst og arktiske forhold). Spørsmålet er hvor mye biomasse som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet.

Fiskeridirektoratet har som gjennomgått ovenfor kommet til at det som utgangspunkt vil være tilstrekkelig med ett anlegg på hver lokalitet. Ettersom tre Pipefarm-anlegg maksimalt kan romme 1 350 tonn fisk, tilsier dette at det maksimalt kan tildeles én tillatelse på 780 tonn og én tillatelse på 570 tonn. Fiskeridirektoratet har i sitt tidligere vedtak avgrenset søknaden til én tillatelse på 450 tonn. En tildeling av biomasse på denne størrelsen vil være tilstrekkelig til at LSG kan teste én Pipefarm om gangen med den biomassen den er tenkt å romme.

Spørsmålet er likevel om det er forhold knyttet til økonomien, størrelsen på investeringene og risikoen i prosjektet som tilsier at det bør tildeles en større mengde biomasse enn det som er lagt til grunn i tidligere vedtak, jf. laksetildelingsforskriften § 28b sjette og syvende ledd.

LSG anfører at Fiskeridirektoratet sin beregning av at realisering av én enkelt Pipefarm vil ha et kostnadsbilde på 50 – 60 millioner kroner er skjønnsmessig, spekulativt og uriktig. Selskapet anfører også at direktoratet ikke har vurdert hvilken virkning det får for økonomien i prosjektet at rammene blir omdefinert.

Fiskeridirektoratet vil vise til at det i det påklagede vedtaket på s. 7 nettopp blir lagt til grunn at kostnadene ved realisering av én versjon er noe høyere i snitt enn ved bygging av to like enheter. LSG har heller ikke i klagen opplyst hva investeringskostnaden ved én enhet vil være. I mangel av nye investeringstall har vi foretatt en skjønnsmessig beregning av investeringskostnaden ved tre enheter på tre ulike lokalitetstyper. Vi har tatt utgangspunkt i innlevert investeringsbudsjett ved bygging av seks enheter. Dette investeringsbudsjettet angir investeringskostnad ved bygging av to enheter på hver lokalitetstype.

Normalt sett vil bygging av færre enheter gi økte kostnader. Vi velger derfor å legge til 20 prosent høyere kostnader per enhet enn i innsendt investeringsbudsjett. Det gir en investeringskostnad for tre enheter på rundt 150 millioner kroner

Det er presisert i retningslinjene (s. 7) at ordningen med utviklingstillatelser skal bidra til å redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker.

I Nærings- og fiskeridepartementets vedtak i klagesak fra Atlantis Subsea Farming AS⁶ ble det uttalt:

⁶ <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Brev-og-vedtak>

Tildelingen av utviklingstillatelser utgjør potensielt en betydelig økonomisk avlastning, ettersom tillatelsene kan konverteres til alminnelige kommersielle tillatelser mot et vederlag på 10 millioner kroner (inflasjonsjustert) dersom forhåndsfastsatte målkriterier oppfylles. Markedsverdien av en alminnelig kommersiell tillatelse, og dermed størrelsen på avlastningen, er krevende å tallfeste og beheftet med usikkerhet, bl.a. fordi både tildelingen og annenhåndsomsetninger er begrenset. Grovt anslått vil rabatten ved tildeling av to tillatelser kunne utgjøre et sted mellom 80 og 180 millioner kroner. Det er opplyst at investeringskostnadene knyttet til prosjektet er om lag 74 millioner kroner. Ordningen med utviklingstillatelser skal bidra til å redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker. Slike investeringskostnader tilsier derfor i utgangspunktet tildeling av én tillatelse, og kan i hvert fall under ingen omstendighet grunngi tildeling av mer enn to tillatelser.

Når det gjelder markedsverdien for kommersielle tillatelser har vi nå oppdatert opplysninger, basert på avholdt auksjon av kapasitetsvekst i juni 2018. Under auksjonen var gjennomsnittsprisen vel 195 000 per tonn, hvilket gir en markedspris på kommersielle tillatelser på rundt 152 millioner kroner. Ettersom utviklingstillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser mot et vederlag på 10 millioner kroner, dersom prosjektet tilfredstiller de forhåndsfastsatte målkriteriene, vil verdien på en utviklingstillatelse på 780 tonn utgjøre minimum 142 millioner kroner per tillatelse. Dette er tall basert på dagens beste kunnskap. Tilsvarende markedspris er lagt til grunn av Nærings- og fiskeridepartementet i deres avgjørelse av klage fra MHN på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet «Marine Donut». Verdien av en biomasse på 450 tonn er etter dette i overkant av 87 millioner, mens verdien av en biomasse på 1350 tonn er i overkant av 263 millioner kroner. Rabatten ved konvertering av én tillatelse på 450 tonn vil være minimum 77 millioner. Rabatten ved konvertering av to tillatelser på til sammen 1350 tonn vil være på minimum 243 millioner kroner.

Legger man oppdatert kunnskap om markedsverdien for tillatelser til grunn vil rabatten ved konvertering av utviklingstillatelser på til sammen 1350 tonn langt overstige investeringskostnadene ved bygging av tre anlegg. Rabatten ved konvertering av en utviklingstillatelse på 450 tonn vil utgjøre rundt halvparten av investeringskostnaden. Det at ordningen med utviklingstillatelser som nevnt skal bidra med å redusere risikoen for søker, men ikke nødvendigvis eliminere den kan tale for at det er tilstrekkelig med en tildeling av 450 tonn MTB.

Imidlertid vil det forhold at det kun produseres 1 kg fisk i Pipefarm, i motsetning til 5 kg slakteklar fisk, sannsynligvis ha stor innvirkning på lønnsomheten i prosjektet. Det er vanskelig for direktoratet å vurdere hvilken salgspris som vil være mulig å oppnå for 1 kg fisk. Noe av årsaken til dette er at vi ikke kan se på oppnådd pris hos andre produsenter av postsmolt, fordi de etter Fiskeridirektoratets kunnskap leverer fisken internt i eget konsern. Det at det økonomiske utbytte som følge av salg av fisk i prosjektet kan være begrenset vurderer Fiskeridirektoratet at kan tale for tildeling av en større biomasse enn 450 tonn MTB, jf. § 28b siste ledd.

Sett opp mot at risikoen i dette utviklingsprosjektet etter direktoratets vurdering er noe lavere enn risikoen i en del andre utviklingsprosjekt, jf. vurderingen av dette under punkt 4.3, har Fiskeridirektoratet imidlertid kommet til at det heller ikke kan tildeles 1350 tonn MTB. Fiskeridirektoratet har etter en skjønnsmessig vurdering kommet til at det bør være tilstrekkelig med en tildeling av en biomasse på totalt 900 tonn MTB (én tillatelse på 780 tonn og én tillatelse på 120 tonn) for at prosjektet skal kunne gjennomføres.

5. Vedtak

Fiskeridirektoratet omgjør delvis eget vedtak om delvis avslag av 19. januar 2018, og avslår søknaden fra Lerøy Seafood Group ASA hva gjelder 6 120 tonn maksimalt tillatt biomasse (MTB) av en omsøkt MTB på 7 020 tonn, jf. laksetildelingsforskriften § 28b. Fiskeridirektoratet vil i tråd med det som fremgår over gå videre med behandling av søknaden oppad begrenset til 900 tonn MTB.

6. Klageinnstilling

Fiskeridirektoratet opprettholder vesentlige deler av vedtak av 19. januar 2018 om delvis avslag på søknaden fra Lerøy Seafood Group ASA.

Saken oversendes Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling.

Med hilsen

Øyvind Lie
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Lerøy Seafood Group ASA	Postboks 7600	5020	BERGEN
Nærings- og Fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO

Vedlegg

Lerøy Seafood Group ASA 975350940 - Søknad om utviklingskonsesjoner
SV Lerøy Seafood Group ASA - vedr
170127 PRE2-PF-P002 Basis of design Draft rev2.1
Lerøy Seafood Group ASA - Supplerende informasjon til søknad
170119 Draft plan prosjektering Pipefarm
170119 MasterDocList Pipefarm PF Draft
Forespørsel om supplerende informasjon til søknad om utviklingstillatelse
- Lerøy Seafood Group ASA 975350940
Svarbrev til Fiskeridir fra LSG 16 06 17
vedlegg til Svarbrev til Fiskeridir fra LSG 16 06 17
Lerøy Seafood Group ASA 945350940 - Avklaring vedrørende søknad om utviklingstillatelse
Avklaring vedr søknad om utviklingskonsesjoner
Bilag 3
Bilag 1
Bilag 2
Bilag 4 Investeringer, utgifter og inntekter
Søknad om utviklingstillatelse, avklaring vedrørende Pipefarm
Lerøy Seafood Group AS - Bekreftelse mottatt dokumentasjon
Lerøy Seafood Group ASA 975350940 - Avklaring vedr søknad om utviklingskonsesjoner
Lerøy Seafood Group ASA - Vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingstillatelse
Lerøy Seafood Group ASA 975350940 - Klage på vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingskonsesjoner
Lerøy Seafood Group ASA 975350940 - Klage på vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingskonsesjoner
Bilag 1 og bilag 2 til Klage på vedtak om delvis avslag på søknad om utviklingstillatelse
Ettersending av dokumentasjon og innsyn i dokumenter
Pipefarm - ettersending av dokumentasjon
Nærmere informasjon om tekniske sider ved Pipefarm som etterlyst i møte
26.06.2018
TT-6101-020-01 Modelltest Oppsummering PIPEFARM2