

Marine Harvest Norway AS
Postboks 4102 Sandviken

5835 BERGEN

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen
Saksbehandler: Aksnes / Skjetne
Telefon: 99691466 / 48124810
Vår referanse: 16/5162
Deres referanse:
Dato: 24.02.2017

Marine Harvest Norway AS - Beck-cage - Avslag på søknad om utviklingstillatelse

1. Innledning

Vi viser til søknad fra Marine Harvest Norway AS (heretter «MHN» eller «søker»), datert 13. april 2016. Søknaden tar sikte på å utvikle konseptet Beck-cage.

Fiskeridirektoratet har kommet til at søknaden ikke er tilstrekkelig dokumentert og at søknaden derfor må avslås.

2. Fiskeridirektoratets vedtak

Søknaden fra Marine Harvest Norway AS datert 13. april 2016 om seks utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret til utvikling av konseptet Beck-cage avslås.

3. Søknaden

3.1 Innledning

MHN søkte 13. april 2016 om seks utviklingstillatelser til utvikling av et nedsenkbart oppdrettsanlegg («Beck-cage»). Det fremgår av søknaden at Beck-cage er et «bur» konstruert i stål med en rammestruktur langs burets akse, utviklet for eksponerte lokaliteter. Søker skriver at den overordnede bakgrunnen for søknaden er at MHN i samarbeid med Gaatem Consulting i Tyskland ønsker å utvikle et konsept med oppdrett av laks i enheter som kan brukes på eksponerte lokaliteter.

I det følgende gjengis i hovedtrekk de deler av søknaden som har vært av avgjørende betydning for vedtaket.

3.2 Konseptet

Beck-cage beskrives som en åpen, nedsenkbar produksjonsenhet for oppdrett av fisk som skal kunne ligge offshore. Enheten er formet som en liggende sylinder med halvkuleformede ender. Selve konstruksjonen Beck-cage består av en rammekonstruksjon i stål langs akse i burets lengderetning med not rundt. Denne typen utforming gir den ifølge søker stor styrke og lav vekt. Enheten skal også ha et fôringssystem som må utvikles. Det er tenkt at enheten skal ligge på svai og kobles til en fôrflåte via punktet den skal svaie rundt.

Beck-cage skal kunne rotere om sin egen langsgående akse. Ifølge søker skal dette legge til rette for naturlig rensing av not ved lufttørking som igjen begrenser behovet for groehåndtering og kjemikalier for anti-groe. Det blir hevdet at ettersom buret kan rotere vil noten kunne holdes fri for alger og groe. Søker mener også at det ikke vil være behov for risikofylte operasjoner som notskift.

Søker anfører at på grunn av konstruksjonens «soliditet» vil rømmingsfaren reduseres betydelig i forhold til konvensjonelle løsninger. I vedlegg 1 står det at Beck-cage motstår 28 meter høye bølger.

Prosjektet er planlagt gjennomført i tre faser. Konstruksjonen skal testes i et modellforsøk «for endelig å dokumentere styrkeevnen i enheten». Deretter skal en prototype legges ut på lokalitet Munskjæret hvor krefter i konstruksjonen skal måles og «verifiseres» gjennom en vinter. I løpet av påfølgende vår vil fisk bli satt ut i prototypen og produsert frem til slaktevekt på fem kilo. Deretter vil det settes ut fem stk Beck-cage med fisk som skal produseres frem til slaktevekt på fem kilo.

I vedlegg 1 blir det forklart ved hjelp av enkle, konseptuelle figurer hvordan Gaatem Consulting tenker at Beck-cage skal ligge i «normalt vær», hvordan noten skal rense seg selv ved hjelp av sollys, noe som skal føre til at noten aldri må byttes, og hvor i vannsøylen enheten skal ligge under vedlikehold og uvær. Vedlegget inneholder også figurer der oksygen og fôring blir omtalt på en rent konseptuell måte.

3.3 Kompetanse

Det følger av søknaden at følgende selskaper skal være ansvarlig for prosjektet:

- Marine Harvest Norway AS – praktisk drift
- Gaatem Consulting – rettighetshaver til Beck-cage
- MARINTEK – ansvar for utvikling av teknologien Beck-cage
- NMBU – utvikling av biologiske og fiskevelferdsmessige sider av konseptet

Gaatem (Global-Air-Aquaculture-Technics-Engineering-Management) Consulting eier patentet til Beck-cage og konstruerte ifølge søker Beck-cage på 1990-tallet. Det fremkommer ikke mer informasjon om Gaatem Consulting som bedrift.

3.4 Beskrivelse av hvor søker er i prosjektet

Av søknaden fremkommer det at Beck-cage ble testet ut en gang på 90-tallet i Skottland. I vedlegg 1 står det at Beck-cage ble utviklet over fire år med stålrør og 20 meters modell i Atlantisk farvann, og at statiske beregninger da ble gjort av et universitet. Det fremkommer av diverse figurer i vedlegg 1 til søknaden at Beck-cage var tiltenkt å bli slept etter fartøy, og søker skriver at de har inngått en avtale med Gaatem Consulting for å utvikle konseptet til bruk på lokaliteter. Hva som inngår direkte i denne utviklingen er ikke beskrevet i søknaden, men det er nevnt andre steder i søknaden at fôringssystem og forankringsløsning må utvikles.

Prosjekteringsgrunnlaget for den omsøkte konstruksjonen er ikke detaljert opplyst om. Det opplyses om at det er gjort statiske beregninger, uten at man sier noe om laster konstruksjonen har blitt utsatt for, hvilke (hoved)dimensjoner konstruksjonen hadde, om enheten ble slept eller ikke, hvilke grensetilstander som ble sjekket, eller resultater.

Ifølge søker skal MARINTEK «validere styrkeberegningene fra 1990-tallet». Hva som inngår i en slik «validering» er ikke beskrevet.

4. Rettslig grunnlag

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i FOR-2004-12-22 nr. 1798: Forskrift om tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) kapittel 5:

§ 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 og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet 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.

(..)

Prosjektet må inneha relevant faglig kompetanse til å gjennomføre prosjektet.

5. Fiskeridirektoratets vurdering

5.1 Innledning

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger, jf. bestemmelsene gjengitt under punkt 4, på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

5.2 Beskrivelse av kompetanse

Når det gjelder kompetansen i prosjektet har Fiskeridirektoratet ingen grunn til å tvile på at MHN, SINTEF Ocean AS og NMBU innehar kompetansen til å ivareta sine ansvarsområder i prosjektet. Imidlertid mangler direktoratet opplysninger om Gaatem Consulting, som har utviklet konseptet. Direktoratet har ikke tilstrekkelig informasjon om Gaatem Consulting som bedrift til å kunne vurdere deres kompetanse og hvorvidt søknaden oppfyller kompetansekravet i laksetildelingsforskriften § 23 b tredje ledd.

5.3 Beskrivelse av konseptet

Når det gjelder beskrivelsen av konseptet har søker ikke oppgitt dimensjoner på den omsøkte konstruksjonen. Det er imidlertid brukt et lengdemål på 100 meter i det som Fiskeridirektoratet oppfatter som et eksempel for å fortelle hvor stor radius svaisirkelen til konstruksjonen vil være dersom fortøyningen også strekker seg 100 meter i horisontal retning. I vedlegg 1 omtales to størrelser på Beck-cage som begge har 100 meter lengde, men diametere på 16 og 24 meter. Dette vil henholdsvis tilsvare 20 000 og 45 000 kubikkmeter i volum.

I vedlegg 1 står det at Beck-cage motstår 28 meter høye bølger. Dette vil i henhold til NS 9415:2009 representere en signifikant bølgehøyde på tilnærmet 15 meter. Hva som ligger i det å «motstå» slike bølger er ikke redegjort for. Hvor mye strøm enhetene vil kunne utsettes for er ikke nevnt i søknaden.

Det er i søknaden benyttet enkle, konseptuelle figurer for å blant annet forklare hvor i vannsøylen Gaatem Consulting tenker at Beck-cage skal ligge i «normalt vær», under vedlikehold og i uvær. Søknaden inneholder også figurer der oksygen og fôring blir omtalt på en rent konseptuell måte. Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av de faktiske løsningene eller hvordan disse skal virke.

Oppsummert vurderes beskrivelsen av konstruksjonen med tilhørende løsninger til å være svært begrenset ettersom hverken konstruksjonen eller noen av de tilhørende teknologiske løsningene er detaljert beskrevet.

5.4 Beskrivelse av hvor søker er i prosjektet

Det at Beck-cage ble testet ut en gang på 90-tallet i Skottland tilsier at det er gjort en del utviklingsarbeid allerede. Det er imidlertid ikke gitt noen beskrivelse av den uttestingen som er blitt gjort utover at det ble gjort med en 20 meters modell. Av søknaden fremgår det at Beck-cage var tiltenkt å bli slept etter fartøy. Søker skriver at de har inngått en avtale med Gaatem Consulting for å utvikle konseptet til bruk på lokaliteter. Hva som inngår direkte i denne utviklingen er ikke beskrevet i søknaden, men det er nevnt andre steder i søknaden at fôringssystem og forankringsløsning må utvikles, uten at det er fremlagt konkrete planer for dette.

Prosjekteringsgrunnlaget for den omsøkte konstruksjonen er det ikke detaljert opplyst om. Det opplyses om at det er gjort statiske beregninger, uten at søknaden sier noe om laster konstruksjonen har blitt utsatt for, hvilke (hoved)dimensjoner konstruksjonen hadde, om enheten ble slept eller ikke, hvilke grensetilstander som ble sjekket, eller resultater. Hvor representative disse beregningene er i forhold til den omsøkte konstruksjonen som etter direktoratets forståelse ikke vil være lik, kan ikke vurderes ut fra opplysninger i søknaden.

Ifølge søker skal MARINTEK «validere styrkeberegningene fra 1990-tallet». Hva som inngår i en slik «validering» er ikke beskrevet, men det er etter direktoratets vurdering lite trolig at disse statiske beregningene alene vil kunne tilfredsstille NYTEK-forskriften og dens dimensjoneringskrav ettersom det omsøkte konseptet skal plasseres i et til tider svært dynamisk miljø. Søker adresserer ikke beregninger eller løsninger knyttet til konstruksjonens stabilitet i søknaden, et aspekt som for nedsenkingens del, der enhetene tilsynelatende skal holde en gitt dybde ved å ha nøytral oppdrift, blir helt avgjørende å ha kontroll på.

Kort oppsummert har søker til gode å fremlegge hvilket arbeid som spesifikt er gjort og hva som etter deres mening gjenstår for at prosjektet kan realiseres. Den oversikten som er gitt i søknaden er svært forenklet og overordnet, og gir ikke et tilstrekkelig innblikk i hva det omsøkte prosjektet faktisk innebærer.

5.5 Beskrivelse av innovasjonen

Det er i søknaden ikke gitt noen form for oversikt over eksisterende sammenlignbar teknologi på området.

Den omsøkte enheten er en lang og slank rammekonstruksjon i stål med not. Utformingen gir den ifølge søker stor styrke og lav vekt. Søker redegjør ikke videre for enhetens styrkemessige egenskaper, vekt eller hva som ligger bak disse påstandene. Fiskeridirektoratet vurderer det slik at enhetens utforming godt kan gjøre den sterk i forhold til sin egen vekt og at den vil kunne ha en lav vekt i forhold til f.eks. et skip med samme lengde, uten at dette kan tillegges vekt i vurderingen om betydelig innovasjon. Det relevante her er om konstruksjonen gjennom sin styrke og robusthet kan åpne opp nye arealer for oppdrett av fisk der eksisterende kommersiell teknologi ikke er anvendbar. Søker anfører at

Beck-cage vil ha disse egenskapene, men dette er ikke underbygget gjennom noen form for dokumentasjon i søknaden.

Søker hevder også at Beck-cage kan brukes på langt mer eksponerte lokaliteter enn dagens teknologi. En av grunnene til dette er ifølge søker at noten, på grunn av den omsøkte enhetens utforming, ikke vil utsettes for de samme påkjenninger som den vil bli utsatt for ved bruk av konvensjonell teknologi. Direktoratet er ikke kjent med at påkjenninger på not er en begrensende faktor med hensyn til oppdrett på eksponerte lokaliteter. I sin argumentasjon hevder også søker at nøter benyttet i konvensjonell teknologi fungerer som en selv bærende konstruksjon for å motvirke miljøkrefter. Etter Fiskeridirektoratets vurdering kan ikke denne argumentasjonen føre frem. En not vil verken beholde sin form eller plassering i sjø uten et utspilingssystem og noe som holder den på plass. Dersom slike argumenter skal kunne tillegges vekt i forbindelse med vurderingen måtte de være underbygget i søknaden.

Beck-cage skal kunne senkes ned og holde seg på et bestemt dyp. Tilsynelatende skal dette dyppet holdes ved å ha nøytral oppdrift. Hvordan dette skal foregå, om løsningen for dette har blitt utviklet på 90-tallet eller om den skal utvikles i dette prosjektet har ikke søker lagt frem i søknaden.

Buret skal kunne rotere om sin egen langsgående akse og dette vil ifølge søker legge til rette for naturlig rensing av not, dermed redusere behov for spyling som igjen fører til mindre behov for håndtering og kjemikalier for anti-groe. Denne type teknologi vil kunne ansees som innovativ, men direktoratet kan ikke se at teknologien som skal rotere enheten er beskrevet eller at den påståtte effekten av tørking er dokumentert. Søker hevder også at risikofylte operasjoner som notskift ikke vil være behov for uten at denne påstanden er videre redegjort for.

Konseptet kan ifølge søker benyttes offshore. Dette vil i seg selv kunne representere en vesentlig forbedring i forhold til allmenn kommersiell teknologi ettersom Fiskeridirektoratet per 2017 ikke er kjent med at det eksisterer produksjonsenheter til bruk på lokaliteter uten noen form for skjerming i Norge. Det er ikke noe i søknaden eller tilhørende vedlegg som underbygger at Beck-cage skal kunne benyttes offshore. Søker har heller ikke lagt frem tillitsvekkende planer, beskrivelser eller dokumentasjon for hvordan det skal sikres at konseptet skal kunne benyttes offshore. Fiskeridirektoratet kan derfor ikke ta stilling til om påstandene om offshorebruk er korrekte.

Oppsummert mangler søknaden beskrivelse av det omsøkte konsept detaljert med konstruksjonstegninger, dimensjoner, utstyr og teknologiske løsninger slik man kan forvente når det søkes om utviklingstillatelser. Søknaden fremmer en rekke påstander som ikke er underbygget av noen form for dokumentasjon, hverken i forhold til enhetens egenskaper, bruksområder, løsninger eller effekter.

5.6 Oppsummert om dokumentasjonen i søknaden

Søker har ikke beskrevet selve konseptet, status for prosjektet eller hvordan prosjektet skal oppfylle innovasjonskravet på en tilstrekkelig god måte. Formålet med utviklingstillatelser er å bidra til utvikling av teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 22 som gjengitt over. I dette tilfellet er søknaden så mangelfullt dokumentert at det ikke er mulig for Fiskeridirektoratet å vurdere om prosjektet kan bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode. Fiskeridirektoratet kan dermed ikke vurdere om søknaden omfattes av formålet med tildeling av utviklingstillatelser. I forlengelsen av dette er det ikke mulig for Fiskeridirektoratet å vurdere om de øvrige vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser er oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

5.7 Direktoratets utredningsplikt

Forvaltningsloven § 17 slår fast at forvaltningen skal påse at saken er «...så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Spørsmålet er om dette innebærer at Fiskeridirektoratet må be søker om ytterligere opplysninger før vi kan behandle søknaden.

Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett at hensikten med formuleringen «så godt opplyst som mulig» ikke kan være at enhver sak skal utredes maksimalt. «Det «mulig[e]» må fremkomme etter en avveining av på den ene side hensynet til samfunnet og partenes forventning om korrekte, hensiktsmessige og politisk lojale beslutninger, og på den annen side hensynet til forvaltningens praktiske mulighet for å løse sine oppgaver, og partenes interesse i å få saker avsluttet.»¹

Videre skriver Bernt og Rasmussen at «[i] søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt...» Videre fremgår det at også «[v]ed søknader som skal avgjøres etter en mer skjønnsmessig vurdering (..) må det nok også som klar hovedregel forvente at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.» Forfatterne peker også på adgangen til å be om veiledning om hva som forventes vektlagt i en slik sak.²

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkerne selv som må sørge for å synliggjøre og dokumentere at vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser er oppfylt. I enkelte tilfelle etterspør direktoratet supplerende opplysninger fra søker hvor vi anser det for å være et behov for å utdype prosjektbeskrivelsen som allerede finnes i søknaden, og hvor vi anser det for å være en mulighet at de ekstra opplysningene kan få betydning for utfallet av behandlingen av søknaden. Vi kan imidlertid ikke tillate at søknadene blir supplert med opplysninger av en så vesentlig karakter at det i realiteten vil innebære at det søkes om et annet prosjekt.

I dette tilfellet er søknaden så mangelfull at dersom Fiskeridirektoratet skal be søker

¹ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens Forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave, s. 250.

² Bernt og Rasmussen (Note 1) på s. 252.

om å supplere søknaden med den informasjonen som er nødvendig for å kunne vurdere søknaden, vil dette i realiteten medføre innsending av en ny søknad. Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 første ledd innebærer en avveining av effektivitet i forvaltningen og hensynet til søkers rettssikkerhet. I dette tilfellet må Fiskeridirektoratet også ta hensyn til øvrige søkeres rettssikkerhet. Retningslinjene for behandling av søknad om utviklingstillatelse slår fast i punkt 3.1 midt på s. 3 at «[d]et skal ikke tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet med ordningen. Forutsatt at begge/alle søknadene oppfyller vilkårene for å få tildelt tillatelser, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse.» Fiskeridirektoratet må av hensyn til andre søkere kunne avslå helt summariske søknader. Dette både for å ivareta hensynet til en hensiktsmessig ressursutnyttelse og av hensyn til at søkere som har benyttet lenger tid på å gjøre ferdig et konsept og dermed havnet lenger bak i køen, kan ha sendt inn søknader med lignende konsept. Dette taler mot å la søker få «reservere en plass i køen» med å sende inn en summarisk søknad og så senere sende inn den nødvendige informasjonen.

Etter en konkret helhetsvurdering har Fiskeridirektoratet kommet til at det ikke er mulig å vurdere hvorvidt det omsøkte prosjektet faller innenfor formålet med utviklingstillatelser og de øvrige tildelingsvilkårene, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b. Utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd anses oppfylt og det korrekte i denne konkrete saken er dermed å avslå søknaden.

Med hilsen

Jens Chr. Holm
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift

Mottakerliste:

Marine Harvest Norway AS

Postboks 4102
Sandviken

5835

BERGEN

Vedlegg

Klageskjema MHN