

Måsøval Fiskeoppdrett AS
Nordfrøyveien 413

7260 SISTRANDA

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen

Saksbehandler: Aksnes/Fossan

Telefon: 99691466/91520357

Vår referanse: 17/17549

Deres
referanse:

Dato: 15.03.2019

Måsøval Fiskeoppdrett AS - Delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser

Fiskeridirektoratet viser til søknad om utviklingstillatelser fra Måsøval Fiskeoppdrett AS (heretter «Måsøval» eller «søker»), datert 16. november 2017. Måsøval søker om fem utviklingstillatelser for en prosjektperiode på seks år for å utvikle konseptet «Aqua Semi». Vi viser videre til brev fra Fiskeridirektoratet til Måsøval den 20. desember 2018. Direktoratet uttaler her at det omsøkte konseptet faller innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Vi viser også til øvrig korrespondanse i sakens anledning.

Selv om det foreløpig ikke er fattet vedtak om tilsagn for noen del av søknaden finner direktoratet likevel grunn til å vurdere behovet for det omsøkte antallet tillatelser.

1. Bakgrunn

Måsøval tar i sin søknad om fem utviklingstillatelser (3 900 tonn MTB) sikte på å realisere konseptet «Aqua Semi» - et halvt nedsenkbart semi-lukket oppdrettsanlegg. Ifølge søknaden tilsvarer biomassebehovet ved utprøving av enheten fem tillatelser à 780 tonn MTB. Det fremgår også at planlagt produksjonssyklus er 11-12 måneder, som oppnås ved utsett av stor smolt.

Ifølge søknaden er vannvolumet i enheten i nedsenket tilstand satt til 75 000 m³ for å gi plass til oppdrett av maksimalt 3 900 tonn fisk per oppdrettssyklus. Det fremgår også av søknaden at enheten skal kunne opereres med en fisketetthet på ca. 50 kg/m³. Under utprøving skal biomassen ved smoltutsett være vel 4 kg/m³ og tetthet vil øke gradvis gjennom produksjonssyklusen til en tetthet opp mot 50 kg/m³.

Ifølge søknaden tilsier også økonomien i prosjektet at det bør tildeles fem utviklingstillatelser. Søker anfører herunder at det bør benyttes en langsiktig gjennomsnittsbetraktning som ivaretar næringens svingninger i lønnsomhet, fremfor dagens

høye tillatelsesverdier. I tillegg bør det foreligge et likhetsprinsipp for vurdering av «risikoavlastning» mellom ulike søkere av utviklingstillatelser.

Fiskeridirektoratet gav søker i brev den 20. desember 2018 orientering om at direktoratet vurderte at det omsøkte konseptet falt innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Selskapet ble imidlertid bedt om å sende inn en del supplerende informasjon. Herunder ba vi blant annet om ytterligere redegjørelse for risiko for rømming, detaljert kontantstrømanalyse, produksjonsplan for hele prosjektperioden og en nærmere redegjørelse for biomassebehovet i prosjektet.

Måsøval sendte inn den forespurte tilleggsinformasjonen i brev den 25. januar 2019. I tilleggsinformasjonen viser søker til at laksetildelingsforskriften § 23b første ledd åpner for at det kan gis utviklingstillatelser til «fullskala prøveproduksjon». Det fremholdes at fullskala prøveproduksjon skal demonstrere og verifisere både fiskevelferd, produksjonsmiljø, produksjonsresultat og produksjonsøkonomi. I tilleggsinformasjon skriver søker også at «[v]idere tolker vi det slik at forskriftens hovedformål er at ny teknologi skal konstrueres og designes slik at prototyper og testanlegg er i stand til å utnytte så mye som mulig av kapasiteten produksjonsteknologien er designet for, for slik å kunne demonstrere et kommersielt potensial.»

Ifølge søker er også en tetthet på 50 kg/m³ lagt til grunn for videre analyser og arbeid i detaljeringsfasen, som inkluderer ytterligere CFD-analyser og testing av miniatyrenhet i modelltanker. Slike analyser og tester vil gi grunnlag for dimensjonering med tilhørende sikkerhetsmarginer av enhet og støttefunksjoner, for å sikre gode produksjonsforhold under drift. Det uttales videre at «[e]n utprøving med lavere tetthet vil ikke gi gode svar på hvilke flaskehalsar som er kapasitetsbegrensende, og dermed i betydelig grad svekke en videre utviklingsprosess med tanke på kommersialisering av teknologien. Det vil også bidra til å øke utviklingskostnadene i et videre løp etter prosjektperioden og i verste fall kunne bety at enheten ikke blir en kommersiell realitet.»

I tilleggsinformasjon til søknaden uttaler Måsøval at «Aqua Semi» bør kunne klassifiseres som en lukket enhet i henhold til akvakulturdriftsforskriften § 25 ettersom enheten er en semilukket konstruksjon i stål ned til 20 meter og har systemer som skal sikre et godt vannmiljø for fisken. Måsøval vil om nødvendig søke Mattilsynet om dispensasjon fra tetthetskravet i akvakulturdriftsforskriften § 25.

Av tilleggsopplysningene fremgår det videre at prosjektperioden er utvidet med ett år, fra fem år i søknaden til seks år i tilleggsopplysningene. I tillegg har investeringskostnaden økt fra 450 millioner kroner i søknaden til 560 millioner kroner i tilleggsopplysningene. Produksjonsplanen for prosjektet viser en årlig produksjon basert på to ulike alternativ, «Low Case» og «Best Case». Produksjonsalternativene er basert på tidligere resultat oppnådd ved egne lokaliteter.

2. Regelverk

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 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(...)

(..)

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.

3. Fiskeridirektoratets vurdering

Det følger av de særskilte tildelingsvilkårene for utviklingstillatelser i laksetildelingsforskriften § 23b, at det kan tildeles utviklingstillatelser til «*prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer*», jf. første ledd.

Laksetildelingsforskriften § 28 første ledd slår fast at maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til utvikling ikke skal overstige 780 tonn. Det er ifølge retningslinjene for behandling av søknad om utviklingstillatelse¹ ikke fastsatt en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles. Ifølge § 28 sjettede ledd skal det ved avgrensning av biomasse «*blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet*». Uttrykket «*blant annet*» viser at også andre hensyn kan være relevante. I henhold til § 28b syvende ledd kan det, i motsetning til hva som gjelder ved tildeling av andre tillatelser til særlige formål, 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 kunne gjennomføre utviklingsprosjektet. Fiskeridirektoratet kan altså ikke tildele flere tillatelser enn det som kreves for å kunne foreta tilstrekkelig uttesting. Videre følger det av retningslinjene at ordningen med utviklingstillatelser skal representere en risikoavlastning, ikke nødvendigvis en risikoeliminering for søker.

Spørsmålet er hvor mye biomasse som er nødvendig for å gjennomføre prosjektet «Aqua Semi».

Søker anfører at det er behov for fem tillatelser, blant annet fordi konseptet må testes ut i full skala.

Laksetildelingsforskriften § 23b første ledd slår fast at det kan tildeles utviklingstillatelser til «...konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.» I retningslinjene til § 28 sjettede og syvende ledd står det videre at det «[v]ed fastsettelse av antall tillatelser skal tas utgangspunkt i det konkrete behovet for biomasse som den eventuelle søknad reiser, for å kunne utvikle den aktuelle teknologien og foreta eventuell utprøving av det nye konseptet i kommersiell skala.» Spørsmålet er om «fullskala prøveproduksjon» og uttesting i «kommersiell skala» innebærer at anlegget må kunne testes med den biomassen produksjonsteknologien er designet for, slik søker synes å hevde.

I Nærings- og fiskeridepartementets vedtak i forbindelse med klage fra Atlantis Subsea Farming AS på delvis avslag på søknad om utviklingstillatelser² uttaler departementet:

Etter vårt syn er det en vesensforskjell mellom hva retningslinjene gir anvisning på og det klager anfører; utprøving av teknologi i «kommersiell skala» (retningslinjene) og utprøving av konseptet med den biomassen anlegget skal ha i kommersiell drift (klagers syn), er ikke det samme.

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

² <https://www.fiskeridir.no/content/download/20636/294138/version/126/file/atlantis-subsea-farming-as-%20klage.pdf>

Fiskeridirektoratet vurderer etter dette at verken «fullskala prøveproduksjon» eller utprøving av konseptet i «kommersiell skala» innebærer at det må tildeles så stor biomasse at konstruksjonen kan testes med maksimal kapasitet.

Videre fremgår det av søknaden fra Måsøval at enheten skal kunne opereres med en fisketetthet på ca. 50 kg/m³. Akvakulturdriftsforskriften § 25 slår imidlertid fast:

Fisketetthet skal være forsvarlig og tilpasset vannkvalitet, fiskens atferdsmessige og fysiologiske behov, helsestatus, driftsform og fôringsteknologi.

Fisketettheten pr. produksjonsenhet med stamfisk og matfisk av laks og regnbueørret, unntatt slaktemerder og lukkede produksjonsenheter, skal uansett ikke overstige 25 kg/m³.

Forskriften § 4 bokstav p definerer lukkede produksjonsenheter som «[p]roduksjonsenheter som er avhengig av vanninntak og avløp».

I høringsbrev³ i forbindelse med endring av blant annet § 25 og § 4 bokstav p uttalte Mattilsynet:

Vi foreslår å definere lukkede produksjonsenheter som produksjonsenheter som er avhengig av både vanninntak og avløp. Begrepet lukkede produksjonsenheter brukes i forslagene til §§ 21 og 25.

For at en produksjonsenhet skal være «avhengig av vanninntak», må produksjonen være basert 100 % på vanninntak uten naturlig vanngjennomstrømming. Avløpet som produksjonsenheten er avhengig av, må være utformet slik at man beholder kontroll på vannkvaliteten. Når disse vilkårene er oppfylt, vil man ha bedre kontroll på vannkvaliteten enn i vanngjennomstrømningsanlegg. Det vil igjen kunne gjøre det forsvarlig med høyere tetthet enn 25 kg biomasse per kubikkmeter, jf. § 25.

Kar på land er et eksempel på en lukket produksjonsenhet. Dette gjelder også anlegg med dagens resirkuleringsteknologi.

Ettersom «Aqua Semi» er åpen i bunn og hovedsakelig baserer seg på passiv vanngjennomstrømming, legger Fiskeridirektoratet til grunn at denne enheten ikke er lukket i akvakulturdriftsforskriftens forstand. Dette innebærer at anlegget vil være underlagt den absolutte tetthetsbegrensningen på 25 kg/m³.

3

https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/horingsbrev_endring_i_akvakulturdriftsforskriften.22203/binary/Høringsbrev-%20endring%20i%20akvakulturdriftsforskriften

Måsøval opplyser at selskapet vil søke om dispensasjon fra tetthetsbegrensningen dersom dette blir nødvendig. Mattilsynet har hjemmel til å dispensere fra § 25 i «*særlige tilfeller*», jf. § 68, jf. § 67. Ordlyden i § 68 sammenholdt med § 25 om at fisketetthet «*skal uansett ikke overstige*», tyder på at terskelen for slik dispensasjon er høy.

Som utgangspunkt må all matfiskproduksjon holde seg innenfor tetthetsbegrensningen i akvakulturdriftsforskriften § 25. Dette gjelder også oppdrettere som er tildelt utviklingstillatelser. Etter Fiskeridirektoratets vurdering kan det som utgangspunkt ikke legges til grunn at en «*fullskala prøveproduksjon*» og uttesting i «*kommersiell skala*» skal innebære en større fisketetthet i anlegget enn det som følger av akvakulturdriftsforskriften. Dette taler for at det vil være tilstrekkelig for fullskala uttesting å tildele tillatelser tilsvarende regelen i § 25. I foreliggende sak tilsvarende dette 1875 tonn MTB (2 tillatelser på 780 tonn og én tillatelse på 315 tonn).

Ved behandlingen av søknader om utviklingstillatelser har Fiskeridirektoratet likevel i noen saker lagt til grunn et biomassebehov etter laksetildelingsforskriften § 28b sjette ledd som tilsvarende en høyere fisketetthet enn 25 kg/m³ i enheten. Dette har stort sett vært tilfelle for anlegg som er avhengig av vanninntak og avløp og som derfor er «*lukket*» i henhold til akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav p. Hydra Salmon Company AS har imidlertid fått tilsagn om fire tillatelser til sin «*Produksjonstank*» som er åpen i bunn. Dette tilsvarende en tetthet på 36 kg/m³ og forutsetter derfor en dispensasjon fra Mattilsynet fra akvakulturdriftsforskriften § 25. I vurderingen av hvor mange tillatelser som skulle tildeles vektla direktoratet å få testet produksjonstanken med tiltenkt tetthet, blant annet for å kunne gi svar på om konstruksjonen er egnet for denne tettheten, og dermed om konseptet er egnet for å bidra til å løse arealutfordringene i næringen.

Måsøval anfører at en tetthet opp mot 50 kg/m³ er lagt til grunn for videre analyser og arbeid i detaljprosjekteringsfasen, som inkluderer ytterligere CFD analyser og testing av miniatyrenhet i modelltanker. Slike analyser og tester vil gi grunnlag for dimensjonering med tilhørende sikkerhetsmarginer av enhet og støttefunksjoner, for å sikre gode produksjonsforhold under drift. En utprøving med lavere tetthet vil ifølge søker ikke gi gode svar på hvilke flaskehalsene som er kapasitetsbegrensende, og dermed i betydelig grad svekke en videre utviklingsprosess med tanke på kommersialisering av teknologien. Ifølge søker vil dette også bidra til å øke utviklingskostnadene i et videre løp etter prosjektperioden og i verste fall kunne bety at enheten ikke blir en kommersiell realitet.

Fiskeridirektoratet påpeker at å modellere biomasse i en CFD-analyse i alle tilfelle er svært usikkert og vil gi minimalt med utslag. Det samme gjelder modellforsøk, da det er vanskelig å simulere hvordan fisken påvirker vannmassen. Videre viser direktoratet til Nærings- og fiskeridepartementets vedtak av 16. juli 2018 vedrørende søknad fra Marine Harvest ASA om utviklingstillatelser til konseptet «*Marine Donut*». Her uttalte departementet:

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.

Fiskeridirektoratet legger etter dette til grunn at det også i dette tilfellet kan være en fordel å teste «Aqua Semi» med en høyere tetthet enn 25 kg/m³, dersom Mattilsynet gir dispensasjon til dette. Man vil da kunne få svar på om konstruksjonen er egnet for en høy tetthet. Vi kan imidlertid ikke se at det ut fra hensynet til den tekniske uttestingen skal være behov for å teste ut anlegget med en tetthet opp mot 50 kg/m³. Vi viser herunder til at det ikke er 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, jf. departementets uttalelse i klagesak vedrørende Marine Donut.

Måsøval anfører at også økonomien i prosjektet taler for at det tildeles fem utviklingstillatelser. I den opprinnelige søknaden ble investeringskostnadene estimert til 450 millioner kroner. I innsendte tilleggsopplysninger av den 25. januar 2019 viser nye beregninger en investeringskostnad på 560 millioner kroner.

Basert på tallene i innsendt kontantstrøm vil selskapet ende opp med en betydelig negativ kontantstrøm etter en eventuell konvertering på slutten av prosjektperioden dersom det tildeles 1875 tonn MTB, som tilsvarer en tetthet på 25 kg/m³ i anlegget.

I tillegg til å gjennomgå de innsendte beregningene fra søker, gjør Fiskeridirektoratet en selvstendig vurdering av økonomien i prosjektet, basert på innsendt informasjon om planlagt produksjon, forventede kostnader, investeringer og kontantstrømanalyse. I denne vurderingen legger direktoratet til grunn Fish Pools forwardpriser for 2019 som et objektivt anslag for fremtidige laksepriser. Videre legger vi til grunn at verdien av utviklingstillatelser etter en eventuell konvertering vil være på minimum 152 millioner kroner per tillatelse. Dette prisanslaget baserer seg på dagens beste kunnskap om markedspris for kommersielle tillatelser, basert på gjennomsnittlig oppnådd pris ved auksjon i juni 2018. Fiskeridirektoratet finner altså ikke grunn til å legge en mer konservativ verdivurdering til grunn, slik klager anfører. Tilsvarende markedspris er også lagt til grunn av Nærings- og fiskeridepartementet i deres seneste klagebehandling.⁴ Også Fiskeridirektoratets selvstendige vurderingen av økonomien tyder på at søker vil ende opp med en negativ kontantstrøm etter en eventuell konvertering på slutten av prosjektperioden dersom det tildeles 1875 tonn MTB.

⁴ Se avgjørelse i klagesak fra Marine Harvest ASA vedr. konseptet «Marine Donut» og avgjørelse i klagesak fra Cermaq Norway AS vedr. konseptet «iFarm».

Som nevnt kan det i henhold til § 28b syvende ledd legges vekt på innehavers behov for økonomisk utbytte som følge av salg av ordinær matfisk ved vurderingen av hvor stor biomasse som skal tildeles. Etter Fiskeridirektoratets vurdering taler økonomien i prosjektet for at det bør tildeles en større biomasse enn 1875 tonn MTB.

Fiskeridirektoratet har foretatt en helhetsvurdering hvor det er lagt vekt på den tekniske uttestingen av anlegget med en høy fisketetthet, og økonomien i prosjektet. Vi har på bakgrunn av denne vurderingen kommet til at en tildeling av fire tillatelser bør være tilstrekkelig for å teste ut konseptet. Fire tillatelser vil føre til at søker ved en årlig produksjon tilsvarende det søker beskriver som «Best Case» vil få gode marginer for en lønnsom investering. Selv om det er usikkerhet knyttet til hvilke produksjonsresultater som vil oppnås i «Aqua Semi» vurderer vi at tildeling av fire tillatelser vil gi en tilstrekkelig økonomisk risikoavlastning til prosjektet. En tildeling av fire tillatelser vil videre muliggjøre en fisketetthet på 41,6 kg/m³. En slik fisketetthet forutsetter at Mattilsynet gir dispensasjon fra tetthetsbegrensningen i akvakulturdriftsforskriften § 25. Fiskeridirektoratet opplyser om at dersom dispensasjon ikke gis, kan dette får betydning ved en eventuell søknad om konvertering.

4. Vedtak

Fiskeridirektoratet avslår søknaden hva gjelder 1 av 5 omsøkte tillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 28b. Direktoratet vil likevel i tråd med det som fremgår over gå videre med behandling av søknaden oppad begrenset til 4 tillatelser

5. Klagerett

Dette vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Se vedlagt skjema. Klagefristen er tre uker.

Med hilsen

Øyvind Lie
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Måsøval Fiskeoppdrett AS Nordfrøyveien 413 7260 SISTRANDA

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

Vedlegg

Klageskjema Måsøval