

Unitech Salmo Solar AS

Deres ref

Vår ref

Dato

20/1285-8

8. januar 2024

Unitech Salmo Solar AS - Behandling av klage

1. Bakgrunn

1.1. Innledning

Unitech Salmo Solar AS (heretter Unitech eller klager) søkte 17. november 2017 om fire utviklingstillatelser til konseptet Salmo Solar. Fiskeridirektoratet avsto søknaden 12. april 2019 da direktoratet fant at det omsøkte prosjektet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon etter laksetildelingsforskriften § 23b, nå § 6-6. Unitech påklaget vedtaket 3. juni 2019. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til Nærings- og fiskeridepartementet til endelig avgjørelse 26. februar 2020.

Unitech 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.

I tråd med praksis ble det avholdt lyttemøte mellom klager og Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2023.

Klager sendte inn utfyllende kommentarer 12. desember 2023.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet til at Fiskeridirektoratets avslag 12. april 2019 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. Ny laksetildelingsforskrift ble vedtatt 7. november 2022. Ordlyden i bestemmelsene om utviklingstillatelser ble ikke endret, men vi vil i det følgende benytte den nye nummereringen bestemmelsene har fått. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 6-1 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 § 6-6. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«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. 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.

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/installasjon 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. Kort om søknaden

Teknologien det primært søkes utviklingstillatelser for, er en merdstruktur som ifølge søker først og fremst åpner for en kostnadseffektiv arealutnyttelse i eksponert sone. Merdstrukturen skal inneholde alle systemer og innsatsfaktorer som er nødvendige for effektiv og forsvarlig oppdrett av laks, inkludert systemer for personell, føringssystemer og siloer. Vi gjengir her en overordnet beskrivelse av anlegget, men viser for øvrig til søknaden når det gjelder detaljer i konseptet.

Hovedstrukturen i oppdrettsanlegget skal bestå av en ekstrudert ringformet struktur av High Density Polyetylen (HDPE). Ringen skal være hul innvendig med en diameter på 3.6 meter, veggtykkelse på 75 mm og en sirkulær omkrets på 200 meter. Ifølge søknaden skal strukturen gi ly og rom for personer, teknologi og annet utstyr. Det skal installeres en luftfylt membranstruktur med solceller over oppdrettsanlegget. Denne skal være støttet av HDPE strukturen. Den overliggende membranen skal forlenges med et skjørt ned til 7 m dybde, slik at fisken delvis blir beskyttet mot de øverste vannlagene. Noten skal være en Dyneema-not produsert av Mørenot med bunnring. Det skal benyttes Flexilink fortøyningsramme i fiber, utviklet av Mørenot mfl.

Konseptet er designet for å kunne ha et integrert fôringssystem med siloer. For testlokaliteten vil ordinære fôrflåter være tilstrekkelig, men ikke for lokaliteter med 8m Hs. Anlegget er planlagt med seks merder.

Det går fram av søknaden at anlegget kan ha et betydelig overskudd av energi avhengig av energisystemet som blir etablert. Denne energien kan søker benytte til å produsere brakkvann og en såkalt «kunstig elv» som kan sørge for et oksygenrikt brakkvannsløkk i øvre del av merden. Dette kan ifølge søker bidra til at lakselus ikke trives.

Anlegget skal opereres av kyndig personell som vil bli gitt opplæring og verktøy for overvåking av miljø og fiskehelse og legge til rette for optimal fiskeveldferd. Avvikende adferd kan automatisk gjenkjennes av kamera og programmer for dette, og i utviklingsprosjektet vil Unitech forske på og programmere inn avvikende adferd i tett samarbeid med spesialister på fiskehelse. Vannkvaliteten skal overvåkes kontinuerlig og det skal legges til rette for å teste ut prototyper av metoder utviklet av Unitech for å skremme og lokke lus.

1.4. Fiskeridirektoratets behandling av søknaden

Fiskeridirektoratet la til grunn at energisystemene falt utenfor ordningen med utviklingstillatelser og tok ikke hensyn til utvikling av løsninger for ulike typer strømtilførsel med fornybar energiproduksjon på anlegget i vurderingen av søknaden.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering var løsningen med brakkvannsproduksjon, «kunstig elv» og brakkvannsløkk ikke videre utdypet i søknaden, i tillegg til at avlusning med ferskvann er kjent teknologi. Direktoratet konkluderte med at den forslåtte løsningen var videreføring av dette. Når det gjelder lusefellene, var søknaden vedlagt en skisse som viste bruk av lys og lavfrekvente lydbølger. Løsningen var imidlertid ikke videre beskrevet og direktoratet fant det ikke godtgjort at løsningen ville fungere som forutsatt. Utstyr som fôringssystemer, anlegg for dødfisk, kontrollsystemer, belysning over- og under vann, miljø- og kameraovervåking mm. anså direktoratet for å være standardprodukter. Noteposen med tauverk og bunnring var basert på tradisjonell teknologi, og Flexilink fortøyningsrammen ble vurdert å være alminnelig kommersiell teknologi. Det samme gjaldt de 7 meter lange luseskjørtene.

Spørsmålet for direktoratet ble om det eksponerte akvakulturanlegget innebar betydelig innovasjon. Søker beskrev den ekstruderte ringformede HDPE strukturen som det primære målet i utviklingsprosjektet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering var det som skilte konseptet fra alminnelig kommersiell teknologi kun størrelsen på flytekragen/HDPE-strukturen, og at denne da kunne benyttes til arbeidsrom og oppbevaring av utstyr. Spørsmålet ble om dette innebar en forbedring sammenlignet med konvensjonelle anlegg.

Ved vurderingen av om konseptet innebar en forbedring la Fiskeridirektoratet til grunn at merdsystemet skal dimensjoneres for lokaliteter i ytre sone, og er planlagt uttestet ved lokaliteten Alstein i Rogaland. Lokaliteten har en maksimal signifikant bølgehøyde (Hs) på 5,2 meter og maks strøm på 1 m/s. Vedlagt studier og beregninger som var utført for å underbygge at merden kan tåle miljølastkombinasjonene den skal utsettes for, var også basert på miljølaster tilsvarende de som er på Alstein. Direktoratet fant det ikke dokumentert at konseptet kunne ligge på mer eksponerte lokaliteter. Deretter viste direktoratet til at det finnes konvensjonelle merdanlegg som ligger mer eksponert enn Hs 5,2 meter, og fant at plasseringen i seg selv ikke ville bidra til mer effektiv arealutnyttelse.

På den andre siden fant direktoratet at Unitech-merden ville kunne være mer robust og gi bedre skjerming for bølger enn et alminnelig konvensjonelt anlegg i miljøtilstander som kan forventes på Alstein. En mulig forbedring direktoratet så var større muligheter for gjennomføring av kritiske operasjoner ettersom personell kunne være mer beskyttet på innsiden av ringen.

Når det gjaldt integrerte førsiloer i ringen la direktoratet til grunn at det i prosjektperioden var planlagt bruk av alminnelig fôrflåte, og at det som skilte konseptet fra alminnelig teknologi var størrelsen på flytekragen/HDPE strukturen. Materialet er kjent, men oppskalert i prosjektet, og det samme fant direktoratet at gjaldt produksjonsformen av HDPE-strukturen. Direktoratet konkluderte med at flytekragen var videreføring av kjent teknologi.

I den helhetlige vurderingen av konseptet fant Fiskeridirektoratet at Unitech-merden i liten grad var egnet til å løse næringens miljø- og arealutfordringer ettersom søker ikke hadde godtgjort at konseptet kunne benyttes på vesentlig mer eksponerte lokaliteter enn kommersielle anlegg. Utformingen av anlegget kunne føre til noe bedre arbeidsforhold på eksponerte lokaliteter, men direktoratet fant ikke at dette var en forbedring som i seg selv innebar betydelig innovasjon. Direktoratet konkluderte med at konseptet i stor grad baserte seg på videreføring av kjent teknologi, sammensetning og tilpasning av allerede tilgjengelig utstyr og teknologi og dermed ikke innebar betydelig innovasjon. Søknaden ble avslått.

1.5. Klagen

Det går fram av klagen at Unitech er enig med direktoratet om at den sentrale innovasjonen i konseptet er den ekstruderte HDPE-strukturen, med langt større diameter enn eksisterende strukturer, noe som også gir ny funksjonalitet. Klager er imidlertid ikke enig i at søknaden ikke dokumenterer at konseptet kan håndtere større signifikant bølgehøyde enn lokaliteten

Alstein. Klager peker på at konseptet er designet for 8 meter signifikant bølgehøyde og viser til en vedlagt rapport fra Ultra Deep som verifiserer at konseptet kan brukes på minst 10 meter signifikant bølgehøyde. Klager mener at det er dokumentert at konseptet kan tåle en høyere signifikant bølgehøyde enn Alstein på 5,2 meter Hs, og dermed kan bidra til å løse næringens arealutfordringer. Klager har lagt ved en detaljert plan for 8 Hs fra Aqua Knowledge som viser at konseptet fungerer godt i 8 Hs.

Oppsummert er klagers hovedanførsel at prosjektet har høy nyhetsgrad ved at det forvandler et kjent konsept og produksjonsmetode (ekstrudert HDPE) til å lage en ny form med nye funksjoner ved at det tåler større bølger, samtidig som fôrlagre, produksjonsutstyr, rom for opphold og tilsyn og energisystemer flyttes inn i ringen. Klager peker også på at prosjektet er kostnadseffektivt sammenlignet med konsepter for eksponert drift ved at det skal være en høy grad av automasjon i HDPE-strukturen, uten at det er nødvendig med store stålstrukturer som krever høy grad av manuell arbeidskraft på moderat eksponerte lokaliteter. Ifølge klager er det et betydelig behov for teknologi for områder med 4-5 Hs til 8 Hs og viser til at det i fylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland utgjør dette oppdrettsarealet 18,8 % av arealet mellom 0 og 8 Hs.

Vi viser for øvrig til klagen.

1.6. Klageinnstillingen

I klageinnstillingen understreket Fiskeridirektoratet at det var upresist formulert i avslagsvedtaket at «*[d]et foreligger ikke dokumentasjon i søknaden på at konseptet kan ligge på mer eksponerte lokaliteter*». Direktoratet presiserte i innstillingen at det etter deres vurdering ikke forelå *tilstrekkelig* dokumentasjon på at konseptet kunne benyttes på mer eksponerte lokaliteter. Direktoratet fant ikke at klagen inneholdt informasjon som ga grunnlag for å endre denne vurderingen av konseptet slik det framsto på vedtakstidspunktet. Deretter foretok direktoratet en vurdering av informasjonen som klager la fram i forbindelse med klagen. Den nye informasjonen inkluderte oppdaterte analyser av flytekragen, not og fortøyningsssystem, som konkluderte med at det var akseptabel deformasjon av merden ved sjøtilstander med Hs på 8 meter og strøm på 1 m/s.

Direktoratet fant imidlertid at det fortsatt var enkelte svakheter ved dokumentasjonen. Blant annet viste resultater fra den nye analysen at utnyttelsesgraden (133%) ville overskride kapasiteten for ankerliner. Klager foreslo videre arbeid med doble ankerliner eller endret dimensjonering for å få lavere utnyttelsesgrad. Direktoratet pekte på at klager har benyttet ulike dimensjoner for ringstrukturen for ulike beregninger og tegninger uten at betydningen for resultatene i analysene var tydelig vurdert. Videre var ikke luseskjørt eller takstrukturen inkludert i analysene, og klager påpekte selv at vind kunne bli en utfordring mht. dynamiske effekter og at taket var utformet med tanke på dette. Direktoratet pekte også på at det ikke forelå beregninger av utmatting for noen av komponentene i merdsystemet. Det var også uklart for direktoratet hvor anlegget kan brukes der det samtidig vil være tilstrekkelige tidsperioder (værvinduer) for å gjennomføre trygge operasjoner. Klager hadde heller ikke

gjort vurderinger for ulike miljøforhold av hvorvidt den innvendige gangveien kunne benyttes og hvorvidt personell trygt kunne oppholde seg inni ringen.

Direktoratet understreket at nivået på og omfanget av den dokumentasjonen som kreves er avhengig av den konkrete søknaden og at kompleksitet og risiko i konseptet kan trekke opp kravene til dokumentasjon for gjennomførbarhet. For anlegg som skal tas i bruk på eksponerte lokaliteter forventer Fiskeridirektoratet mer inngående vurderinger og analyser enn det klager fremla. Direktoratet konkluderte med at det ikke var tilstrekkelig dokumentert at konseptet vil kunne benyttes på mer eksponerte lokaliteter, og opprettholdt vurderingen av at flytekragen er en naturlig videreføring av kjent teknologi.

Direktoratet fant det ikke godtgjort at konseptet vil være mer kostnadseffektivt eller at produksjonen vil være mer konkurransedyktig enn for konvensjonelle anlegg, og dermed heller ikke innebar noen forbedring sammenlignet med konvensjonelle anlegg.

Direktoratet opprettholdt vurderingen av at konseptet etter en helhetsvurdering baserer seg på videreføring av kjent teknologi, sammensetning og tilpasning av allerede tilgjengelig utstyr og teknologi og at konseptet ikke nådde opp til den høye terskelen for betydelig innovasjon.

2. Departementets vurdering

Det går fram av klagers notat sendt til departementet etter lyttemøtet at klager er enig i at energisystemene faller utenfor ordningen med utviklingstillatelse. Departementet finner i forlengelsen av dette at det i vurderingen av om konseptet innebærer betydelig innovasjon ikke kan legge vekt på hvorvidt solceller kan integreres i ringstrukturen. I det videre vil vi derfor kun vurdere systemet for eksponert akvakultur.

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

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet er den ekstruderte HDPE-strukturen for drift på mer eksponerte lokaliteter enn det som er vanlig i dag.

Formålet med utviklingstillatelse 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 § 6-6 første ledd andre punktum.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og terskelen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 6-6 må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Det går også fram at bla. konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon kan falle innenfor ordningen.

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 som akvakulturnæringen står overfor. Departementet har langvarig praksis for behandling av dokumentasjonskravet. I vedtaket om avslag på søknaden fra Pure Atlantic 26. oktober 2019 går det bla. fram at det skal vurderes hvorvidt prosjektet er realiserbart. Det skal tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved utviklingsarbeid, men det må likevel sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Videre går det fram at det naturligvis ikke kan *«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.»*

Departementet understreker at søknaden viser at konseptet Unitech-merden er kommet lenger enn idéstadiet, men at det samme dokumentasjonskravet gjelder i denne saken. Departementet legger til grunn at både konstruksjon og drift av konseptet må være tilstrekkelig dokumentert. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad, og kompleksitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan medføre høyere krav til dokumentasjon. Dette er også lagt til grunn i flere saker og vi viser som eksempel til departementets vedtak i saken som gjaldt Mowis konsept Beck cage i vedtak fattet 5. mars 2021. I vedtaket går det videre fram at Beck cage *«i nedsenket tilstand skal (...) 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 dokumentasjon for konstruksjon og drift av dette konseptet.»* Selv om Unitech-merden ikke skal driftes nedsenket finner departementet på bakgrunn av den eksponerte driften og det at konseptet legger opp til at personell skal kunne oppholde seg inni ringkonstruksjonen, at det samme høye kravet til dokumentasjon må stilles i denne saken.

Departementet er enig i Fiskeridirektoratets vurdering av dokumentasjonen i søknaden. Direktoratet har pekt på svakheter i dokumentasjonen bla. når det gjelder utnyttelsesgraden som vil overskride kapasiteten for ankerliner, samt at Unitech har benyttet ulike dimensjoner for ringstrukturen for ulike beregninger og tegninger uten at betydningen for resultatene er tydelig vurdert, samt at luseskjørtet og takstrukturen ikke er inkludert i analysene. Det foreligger heller ikke beregninger for utmatting for noen av komponentene i merdsystemet, samt at det er uklart hvor eksponert anlegget kan brukes der det samtidig vil være tilstrekkelige tidsperioder (værvinduer) for å gjennomføre trygge operasjoner. Vi legger også vekt på at det ikke er gjort vurderinger for ulike miljøforhold av hvorvidt den innvendige gangveien kan benyttes og hvorvidt personell trygt kan oppholde seg inni ringen. Dette viser at verken konstruksjon eller drift er tilstrekkelig dokumentert.

På samme måte som Fiskeridirektoratet har vurdert prosjektet i klageinnstillingen er departementet enig i at ringstrukturen innebærer et nyhetselement, og at den er mer robust og har større kapasitet enn konvensjonelle flytekrager. På den andre siden er det størrelsen som skiller konseptet fra konvensjonelt utstyr. Oppsummert finner departementet at denne oppskaleringen av flytekragen er en naturlig videreføring av kjent teknologi.

Fiskeridirektoratet fant det ikke godtgjort at konseptet ville være mer kostnadseffektivt eller at produksjonen ville være mer konkurransedyktig enn konvensjonelle akvakulturanlegg, og la til grunn at konseptet på dette punktet ikke innebar noen forbedring sammenlignet med konvensjonelle anlegg. Etter departementets vurdering er ikke kostnadseffektivitet eller konkurransedyktig produksjon momenter det kan legges vekt på ved vurderingen av om konseptet innebærer forbedring sett opp mot vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse. Vi finner dermed ikke grunnlag for å foreta noen nærmere vurdering av anførselen.

3. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak om avslag 12. april 2019 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 tidspunktet vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen
ekspedisjonssjef

Kjersti Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet