

MOWI Norway AS
Postboks 4102 Sandviken
5835 BERGEN

Deres ref

Vår ref

Dato

19/606-6

24. juni 2019

Marine Harvest Norway AS/Mowi Norway AS - klage på søknad om endret materialvalg for konseptet Egget

1. Innledning

Vi viser til klage av 11. januar 2019 fra Marine Harvest Norway AS/Mowi ASA (heretter kalt MOWI) på Fiskeridirektoratets vedtak 7. desember 2018. Klagefristen ble oversittet, men Fiskeridirektoratet aksepterte under tvil likevel å behandle klagen.

Saken gjelder søknad om endring av materialvalg for konseptet Egget. MOWI fikk 1. mars 2018 tilsagn om seks utviklingstillatelser til å utvikle konseptet Egget basert på at Egget skulle bygges i sandwich FRC. MOWI søkte 30. august 2018 om få endre materialvalg slik at Egget i stedet kan bygges i stål.

2. Søknaden

MOWI søkte 30. august 2018 om endret materialvalg for konseptet Egget. MOWI viser i søknaden til at formålet med utviklingsprosjektet er å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som næringen står overfor. Det er i den sammenheng viktig at Egget testes ut med det mest konkurransemessige og robuste materialet. Ifølge MOWI er målet å utvikle teknologi som både fungerer biologisk, miljømessig og i tillegg er konkurransedyktig slik at det kan tas i bruk i stor skala.

Det anføres at ut over økt styrke, vekt og kostnadselementer vil ikke materialvalget påvirke utforming, funksjon eller suksesskriterier med tanke på å løse areal- og miljøutfordringer.

MOWI fremhever følgende tre grunner for å bygge Egget i stål:

1. Stål er et meget dokumentert materiale som benyttes i store maritime konstruksjoner. Å arbeide med dette materialet gjør styrkeberegning og verifisering enklere og tryggere.
2. Skalérbart: Ved en kommersialisering av teknologien kan verftsindustrien produsere mange enheter på kort tid, hvilket gjør teknologien konkurransedyktig og raskere tilgjengelig for havbruksnæringen i en kommersiell fase.
3. Bruk av stål vil gjøre at en kan nærme seg størrelsen på investering slik det opprinnelig var forutsatt i søknaden. Med sandwich FRC er ikke dette mulig. Detaljanalyser viser at opprinnelig materialvalg blir langt mer kostbart enn opprinnelig budsjett. Ved bruk av stål vil faktiske kostnader ikke overskride opprinnelig budsjett i samme grad.

Det vises videre til at både piloten og prototypen vil bli bygget i stål. Det understrekes at prosjektet vil bli gjennomført slik det er omsøkt og tildelt og at samtlige målkriterier vil bli oppfylt. Det er referert til en liste på 11 suksesskriterier (fordeler) med konseptet som ble framhevet i søknaden. Det anføres at ingen av disse fordelene vil bli påvirket av endret materialvalg. Når det gjelder investeringer vil investeringsnivået bli høyere enn forutsatt i søknaden selv ved bygging i stål.

3. Prinsippavklaring 16. november 2018

Fiskeridirektoratet oppfattet og behandlet henvendelsen fra MOWI som et spørsmål om en prinsippavklaring av om hvorvidt Egget kan bygges i stål i stedet for sandwich FRC innenfor den eksisterende tillatelsen. Henvendelsen ble besvart i brev datert 16. november 2018.

I brevet viser Fiskeridirektoratet til vurderingen som er gjort av konseptet i tilsagnsvedtaket, der det går frem at "konstruksjonens form med tilhørende løsninger er unik sammenlignet med annen produksjonsteknologi på området. Produksjonsenheten representerer videre en rekke forbedringer i forhold til kjent teknologi på området og søker har etter direktoratets vurdering sannsynliggjort gjennomførbarehet av prosjektet." Videre skriver Fiskeridirektoratet at de foretok en vurdering av konstruksjonen med tilhørende løsninger, herunder materialvalg og fant at prosjektet var gjennomførbart med det omsøkte materialvalget. Fiskeridirektoratet kom på denne bakgrunn til at vilkåret om betydelig innovasjon var oppfylt.

Fiskeridirektoratet skriver også at de ikke utelukker at vilkåret om betydelig innovasjon kunne vært oppfylt ved bygging av Egget i stål dersom dette hadde vært en del av den opprinnelige søknaden. En endring av materialvalg vil imidlertid kreve innsending av ny dokumentasjon på samme nivå som den opprinnelige søknaden. Direktoratet stiller spørsmål ved om dette vil innebære en ny behandling av søknaden.

Når det gjelder økonomi og risikoavlastning i prosjektet, viser Fiskeridirektoratet til at Nærings- og fiskeridepartementet foretok en konkret vurdering av økonomien i prosjektet basert på antatt verdi av tillatelsene på tidspunktet da søknaden ble behandlet og ut fra materialvalg. På det tidspunktet ble det tatt utgangspunkt i at en tillatelse i alle fall hadde en verdi på 50 millioner kroner og at dette ville innebære en rabatt på minst 40 millioner per tillatelse dersom den ble konvertert. Ettersom materialvalget ifølge MOWI vil ha så store konsekvenser for økonomien i prosjektet, vil det slik Fiskeridirektoratet vurderer det være behov for en ny vurdering av om vilkåret om betydelige investeringer er oppfylt. Endring av materialvalg vil også kunne få betydning for biomasseavgrensningen og behovet for risikoavlastning, og det er ifølge Fiskeridirektoratet ikke gitt at en ny vurdering ville gitt samme resultat som departementet kom til i vedtaket av 18. desember 2017. Det vises her til at departementet i forbindelse med behandlingen av søknaden om utviklingstillatelser til konseptet Marine Donut, la til grunn at markedsverdien av en tillatelse var 152 millioner kroner.

Fiskeridirektoratet konkluderer med at søknaden om endret materialvalg må vurderes på nytt opp mot flere av vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse. Dette medfører at en endring vil innebære en ny søknad om utviklingstillatelser, men siden denne ordningen opphørte 17. november 2017 er dette ikke mulig.

4. Fiskeridirektoratets vurdering av søknad om endret materialvalg

MOWI anførte i e-post 19. november 2018 at brevet fra Fiskeridirektoratet var å anse som et enkeltvedtak som kunne påklages. Fiskeridirektoratet fattet etter dette vedtak i saken 7. desember 2018. Av vedtaket fremgår det at Fiskeridirektoratet oppfatter søknaden av 30. august som en begjæring om omgjøring av vedtaket om tildeling av utviklingstillatelser etter forvaltningsloven § 35, eller som en søknad om endring etter akvakulturloven § 9. Direktoratet viser for øvrig til brevet til MOWI av 16. november 2018.

Videre skriver direktoratet i vedtaket:

Etter akvakulturloven § 9 første ledd bokstav b og delegasjonsvedtak av 19. januar 2005 kan Fiskeridirektoratet "endre eller trekke tilbake" en akvakulturtillatelse dersom "vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret". At bestemmelsen også gir hjemmel til å endre vilkår i tillatelser fremgår av en naturlig forståelse av ordlyden og støttes av Ot.prp.nr. 61 (2004-2005) S. 62-64. Ordlyden indikerer at terskelen for å endre er høy og at det må gjelde forhold av relativt stor betydning. Et tilfelle som kan omfattes av ordlyden er dersom vilkår ikke lar seg oppfylle som følge av endrede forutsetninger som inntreffer etter søknadstidspunktet, som ligger utenfor aktørens kontroll og som aktøren ikke kunne forutse på søknadstidspunktet. Det beror altså på en konkret vurdering.

Spørsmålet etter dette er om forutsetningene for å bygge Egget i det materialet som er angitt i søknaden er endret vesentlig etter søknadstidspunktet.

MHN er en stor og profesjonell aktør i havbruksnæringen. Det er søker selv som har utarbeidet forutsetningene for prosjektet for utviklingen av konseptet Egget i søknaden av 10. februar 2016 og i all underliggende dokumentasjon for konseptet. Det er også MHN selv som har de beste forutsetningene for å ivareta egne interesser ved en søknad om utviklingstillatelser og er nærmest til å ha grundig innsikt i egne økonomiske forutsetninger.

Retningslinjene¹ presiserer at ordningen med utviklingstillatelser skal bidra til å redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker. Ettersom prosjektene det søkes om utviklingstillatelser til befinner seg på ulike stadier av modenhet, er det klart for Fiskeridirektoratet at alle faktorer ikke er klarlagt verken ved søknad- eller vedtakstidspunktet. Risikoen for at forutsetninger endrer seg gjennom prosjektperioden er etter Fiskeridirektoratets vurdering en del av den risikoen som søker får avlastning for ved en tildeling av utviklingstillatelser. Denne risikoen har Nærings- og fiskeridepartementet allerede tatt stilling til i vedtaket av 18. desember 2017, og videre lagt til grunn i Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn 1. mars 2018. Etter dette finner Fiskeridirektoratet ikke at vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for vedtaket om tildeling er endret i akvakulturloven § 9 sin forstand.

Bestemmelsen i § 9 er fakultativ, det vil si at Fiskeridirektoratet «kan» endre tillatelsen, men at det ikke foreligger noen plikt til å endre tillatelsen selv om vilkårene for endring er oppfylt. Fiskeridirektoratet finner i den sammenheng grunnlag for å peke på at det også er andre sterke grunner for å ikke innvilge en søknad om endring av vedtaket. Det er vel kjent i næringen at Fiskeridirektoratet mottok svært mange søknader om utviklingstillatelser og at behandlingen av søknadene er ressurskrevende. Fiskeridirektoratet har derfor også interesse i å få avsluttet sakene, ikke minst av hensyn til øvrige søkere. Dersom Fiskeridirektoratet skulle åpne for endringer av tildelingsvedtakene for utviklingstillatelser på bakgrunn av forutsetninger søkerne allerede har fått risikoavlastning for, ville Fiskeridirektoratet av hensyn til likebehandling måtte gi andre aktører tilsvarende mulighet. Dette ville åpne opp for en potensielt betydelig økt saksmengde med mange søknader etter justerte forutsetninger.

Vedtaket om tilsagn om utviklingstillatelser ble fattet 1. mars 2018. Klagefristen var dermed løpt ut da MHN sendte henvendelsen 30. august 2018, jf. forvaltningsloven § 29. Fiskeridirektoratet finner derfor grunnlag for å behandle henvendelsen som en begjæring om omgjøring etter forvaltningsloven § 35.

Ifølge bestemmelsen kan Fiskeridirektoratet omgjøre vedtaket uten at det er påklaget dersom "endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg

mot eller direkte tilgodeser". På samme måte som akvakulturloven § 9 er bestemmelsen fakultativ og MHN har ikke krav på omgjøring selv om vilkårene skulle være oppfylt. Fiskeridirektoratet kan ikke se at en omgjøring vil kunne være til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser. Imidlertid vil de samme sterke hensynene for ikke å innvilge søknaden gjøre seg gjeldende etter forvaltningsloven § 35. Fiskeridirektoratet finner videre at Marine Harvests interesser er tilstrekkelig ivaretatt gjennom behandlingen av søknaden om utviklingstillatelse og at søknaden om endret materialvalg ikke gir grunnlag for endring av vedtaket om tildeling.

Fiskeridirektoratet avsto etter dette MOWI sin søknad om endring av vedtaket om tildeling av utviklingstillatelse til konseptet Egget, da vilkårene i akvakulturloven § 9 første ledd, bokstav b ikke er oppfylt. Fiskeridirektoratet avsto også begjæringen om omgjøring etter forvaltningsloven § 35.

MOWI påklaget vedtaket i brev datert 11. januar 2019. Klagen inneholdt ingen ny informasjon om saken.

Fiskeridirektoratet har foretatt en ny vurdering av saken, men opprettholder tidligere vurdering og vedtak. Klagen ble dermed oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling.

5. Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Fiskeridirektoratets utgangspunkt for vurdering av søknaden fra MOWI - om at den enten må oppfattes som en søknad om endring av akvakulturtiltattelse etter akvakulturloven § 9, eller som en begjæring om omgjøring etter forvaltningsloven § 35. I og med at fristen for å klage over vedtaket av 1. mars 2018 er utløpt må henvendelsen anses som en omgjøringsbegjæring som skal behandles etter fvl. § 35. Departementet slutter seg videre til Fiskeridirektoratets vurdering av om det ikke foreligger grunnlag for omgjøring i denne saken. Vi vil likevel i det følgende knytte noen kommentarer til saken.

Betydelig innovasjon

Av søknaden og tilsagnet går det frem at "Egget" skal bygges i sandwich FRC. Bakgrunnen for å endre materialet er først og fremst begrunnet i økonomiske forhold. MOWI fremholder at det vil bli betydelig dyrere å bygge "Egget" i sandwich FRC (komposittmateriale) enn å bygge det i stål. Departementet registrerer at MOWI opplyser at dette vil bli dokumentert, men kan ikke se at dette er gjort hittil. Samtidig skriver MOWI at en endring av materialvalget ikke vil medføre andre endringer i prosjektet utover nettopp materialbruk. Det anføres at Egget i stål vil fungere på samme vis og innebære de samme fordelene sammenlignet med tradisjonelle åpne merder.

I Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn om tillatelser er det lagt til grunn at Egget skal bygges i kompositt og vurderingen av innovasjonskravet var således basert på disse opplysningene i tillegg til andre opplysninger gitt om konseptet. Det er således ikke gitt at vurderingene ville blitt de samme dersom Egget skulle bygges i stål.

Departementet behandlet klage fra Marine Harvest Norway om antall tillatelser til utvikling av Egget i vedtak av 18. desember 2017. Av vedtaket fremgår det at departementet er enig i Fiskeridirektoratets vurdering av at konseptet innebærer "betydelig innovasjon" og at departementet derfor kun ville ta stilling til antall tillatelser som kunne tildeles prosjektet. Departementet kom etter en helhetsvurdering til at Marine Harvest Norway kunne tildeles seks tillatelser. Vi vil under trekke frem noen av de opplysningene som ble gitt i søknaden og som har vært en del av grunnlaget for de vurderinger som Fiskeridirektoratet og departementet har gjort.

I dokumenter vedlagt den opprinnelige søknaden og klagen på delvis avslag, trekkes det frem en rekke positive sider ved å bygge Egget i kompositt. Blant annet dette:

Som en del av vurdering av materialvalget har kompositter lang levetid. Dette også med mindre behov for vedlikehold og reparasjoner sammenlignet med for eksempel stål. Det finnes i dag gode metoder for gjenvinning av materialene som Egget skal bygges av.

I Design Basis Pilot Egget Rev 11.05.2017 listes det opp en rekke fordeler ved å bruke Sandwich-kompositt:

5.2.1 Redusert vekt

Sandwich kompositt har meget gode mekaniske egenskaper med meget lavere vekt enn tradisjonelle en lags materialer som f.eks. stål. De kan også bli laget med en ekstrem presisjon ift krav til last påvirkning. For Egget betyr mindre vekt enklere byggeprosess, logistikk og kostnad med slep og installasjon. Med samme krav til avbøyning, kan vekt besparelsen bli opptil 90% sammenlignet med standard materialer.

5.2.2 Økt styrke

Sandwich kompositt kan designes til både høy styrke og med lav vekt, noe som er viktig for applikasjoner som krever meget høy styrke med lavest mulig vekt. Metaller har lik styrke i alle retninger. Derfor når noe er bygd i metall og høy styrke er påkrevd i kun en retning, må materialet vanligvis bli mye tyngre. Kompositt derimot, kan bli designet til å gi styrke i kun en spesifikk retning."

I tillegg trekker søker frem andre fordeler som design fleksibilitet, korrosjonsmotstand, miljøpåvirkning (minimalt vedlikehold, lang levetid), ikke-magnetisk, økt termisk ledenevne og sterke skjøter.

Senere i samme dokument skrives det følgende om begrunnelsen for søkers opprinnelige materialvalg:

"Maritime Engineering AS har mange års erfaring i bruk av stål, aluminium og kompositt i skip samt andre konstruksjoner utsatt for forskjellig laster og miljø.

Vår konklusjon er derfor at glasfiberkompositt (Fiber Reinforced Composite - FRC) er klart best egnet til å ivareta ytelseskravene.

Utover overnevnte egenskaper er oppdriften av Egget så høy at det vil kunne holde seg flytende også ved en stor skade eksempelvis ved påkjørsel fra store fartøy."

Departementet har ikke noe grunnlag for å si at bruk av stål vil være kvalitativt dårligere enn om "Egget" bygges i det opprinnelige omsøkte materialet sandwich FRC (kompositt). Men, det synes åpenbart at de to materialene har en del ulike egenskaper.

Betydelige investeringer

Når det gjelder vurderingen i departementets vedtak av økonomien i prosjektet er dette basert på opplysninger knyttet til bygging av egget i kompositt. I departementets vedtak 18. desember 2017 fikk Marine Harvest Norway AS på bakgrunn av en helhetsvurdering tilsagn om seks tillatelser til utvikling av Egget. I vedtaket fremgår blant annet følgende:

Departementet vil understreke at hensikten med utviklingstillatelsene er å stimulere til teknologiutvikling, og tildeling av den økonomiske fordelen utviklingstillatelsene faktisk representerer kun skal være en risikoavlastning for søker ved utviklingen av ny teknologi. Departementet er videre av den oppfatning at det er riktig å legge vekt på verdien tildeling av tillatelser har per i dag selv om det hefter usikkerhet ved den fremtidige verdien på tillatelsene. Det legges til grunn at tildeling av utviklingstillatelser innebærer et betydelig gode for de som får slike tillatelser all den tid tillatelser til å drive akvakultur av laks i dagens marked er verdifulle. Desto lengre tidshorisonnt utviklingsprosjektet har dess større risiko hefter ved verdianslaget, men det innebærer like fullt tildeling av en potensielt verdifull tillatelse.

...

Tildelingen av utviklingstillatelser utgjør en betydelig rabatt, ettersom tillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser om prosjektet tilfredsstiller forhåndsfastsatte målkriterier, mot et vederlag på 10 mill. kr per tillatelse. Det er i tidligere vedtak anslått at markedsverdien ligger et sted mellom 50 og 100 mill. kr og rabatten per tillatelse utgjør dermed anslagsvis mellom 40 og 90 mill. kr. Tildeling av 14 tillatelser ville således kunne utgjøre en økonomisk kompensasjon verdt mellom 400 - 1 260 mill. kr, og framstår som vesentlig større enn de anslåtte ekstraordinære kostnadene knyttet til prosjektet. Også ved tildeling av fire tillatelser vil klager oppnå en betydelig risikoavlastning. Departementet mener likevel at det foreligger store usikkerhetsmomenter knyttet til økonomien i prosjektet og at denne risikoen sett opp mot risikoen for øvrig i prosjektet tilsier at det kan være behov for en høyere risikoavlastning for at MHN skal kunne gjennomføre prosjektet.

...

Departementet har derfor etter en helhetsvurdering av saken kommet til at MHN tildeles tilstrekkelig biomasse til å utvikle 5 "Egg" som kan testes ut i en klynge. Departementet gir således MHN tilsagn om seks tillatelser som tilsvarer 4680 tonn. Dette gir slik departementet

ser det tilstrekkelig grunnlag for kunne prøve ut alle sider av utviklingsprosjektet, samt bidra til å ta dette konseptet videre fra utviklingsstadiet og frem mot kommersialisering."

Oppsummering

Departementet slutter seg til Fiskeridirektoratets konklusjon om at vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for vedtaket om tildeling *ikke* er endret i akvakulturloven § 9 sin forstand. Departementet finner heller ikke at det foreligger grunnlag for omgjøring av vedtaket av 1. mars 2018.

Departementet mener at MOWI har fått tilstrekkelig risikoavlastning når det gjelder utvikling av Egget og at MOWI selv må bære risikoen for de valg som er gjort i konseptet og for at kostnadene er blitt høyere enn antatt.

Departementet deler ellers Fiskeridirektoratets vurdering av at en endring av materialvalg for "Egget" fra sandwich FRC til stål vil innebære en vesentlig endring av søknaden og vi mener at dette vil innebære en ny søknad.

I denne konkrete saken vil en vurdering av nytt materialvalg på bakgrunn av prosjektets økonomi også innebære behov for en ny vurdering av om vilkåret om betydelige investeringer er oppfylt, samt behovet for biomasse og risikoavlastning. Disse vurderingene er knyttet sammen og var en vesentlig del av vurderingene da departementet vedtok å gi tilsagn om seks tillatelser til utvikling av Egget. Dersom man skulle foreta en ny vurdering av økonomien i prosjektet måtte dette også basere seg på ny kunnskap om verdien på tillatelsene. På tilsagnstidspunktet var anslått verdi av en tillatelse 50 millioner kroner, i motsetning til nå hvor det legges til grunn at en tillatelse har en verdi på 152 millioner kroner, jf. nyere vedtak om utviklingstillatelser.

I og med at søknadsfristen gikk ut 17. november 2017 er det imidlertid ikke lenger mulig å søke om utviklingstillatelser.

6. Vedtak

Begjæring om omgjøring av Fiskeridirektoratets vedtak 1. mars 2018 avslås.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet