

Bjørøya AS / Mottakere ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1116-12

16. april 2020

Bjørøya AS / Folla Utvikling AS - svar på klage vedr. avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet "Fleximerd"

1 Bakgrunn

1.1 Innledning

Vi viser til klage fra Bjørøya AS / Folla Utvikling AS datert 26. oktober 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om seks utviklingstillatelser 5. oktober 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 15. februar 2019.

Bjørøya AS / Folla Utvikling AS (heretter Bjørøya eller klager) søkte 31. oktober 2017 om seks utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Fleximerd". Fiskeridirektoratet avslø søknaden 5. oktober 2018 fordi konseptet ikke var tilstrekkelig dokumentert. Fiskeridirektoratets vurdering var at det manglet en god del dokumentasjon for å kunne sannsynliggjøre at prosjektet lar seg realisere. Bjørøya påklaget vedtaket 26. oktober 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 15. februar 2019.

Bjørøya AS / Folla Utvikling AS er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag 5. oktober 2018 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. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 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 § 23b. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

"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 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. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23 b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet med ordningen 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.

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. I retningslinjene er det også gitt nærmere beskrivelser av hva som omfattes av ordningen.

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/installasjoner 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 vil/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 Søknaden og behandlingen av denne

Konseptet "Fleximerd" er utviklet i samarbeid mellom Bjørøya AS og datterselskapet Folla Utvikling AS. Konseptet er ment å løse næringens hovedproblem knyttet til mulig påvirkning på villfisk, fiskehelse, HMS-utfordringer, lus og rømming.

"Fleximerd" er en åpen merdkonstruksjon i stål, med mulighet for å lukke hele merden ved behov. Den øverste delen av merden (lusebeltet) vil alltid være tett, men ved normal drift vil øvrige deler av merden være åpen for å sikre naturlig gjennomstrømming av friskt oksygenrikt vann. Søker skriver at dette vil kombinere alle fordelene til en tradisjonell åpen merd, med fordelene med en lukket merd. Resultatet er en totalløsning som kan løse flere av de sentrale utfordringene i akvakulturnæringen. Tanken er at "Fleximerd skal kunne benyttes på de fleste av dagens ordinære lokaliteter, og fra smoltstørrelse frem til slakteklar fisk.

Prosjektet er planlagt gjennomført over en 7-års periode, kostpris pr. merd er antatt å være NOK 90 – 100 millioner.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden fordi prosjektet etter deres syn ikke var tilstrekkelig dokumentert til at det kunne sannsynliggjøres at konseptet lar seg realisere.

Fiskeridirektoratet viste til at det blant annet manglet preliminære analyser i lukket tilstand for merden. I tillegg manglet dokumentasjon av vurderinger og beregninger av vannvolum inne i et stivt lukket anlegg og økte krefter på forankringssystemet. Kriteriet om "betydelig innovasjon" var dermed ikke oppfylt.

Bjørøya påklaget avslaget. I klagen viste de til at det i opprinnelig søknadsmateriale forelå strukturberegninger på merden i lukket tilstand, men at det dessverre bare var *illustrasjoner* knyttet til merden i åpen tilstand. Klager viste videre til at "Fleximerd" svarer på de utfordringene som ordningen med utviklingstillatelser er ment å løse. Klager viste også til at de hadde forventet å få beskjed om å supplere eller utdype sin søknad, og hadde også gitt uttrykk for dette overfor Fiskeridirektoratet. Videre viste klager til at øvrige søkere hadde fått fysisk møte med direktoratet, for å presentere sitt konsept. Dette hadde ikke Bjørøya fått, selv om de hadde bedt om et møte. Vedlagt klagen lå en rekke analyser og ekstra dokumentasjonsmateriale.

Fiskeridirektoratet har vurdert klagen, men kommet til at avslaget bør opprettholdes. I klageinnstillingen viser de til at klager hadde rett i at det forelå analyser for Fleximerden i lukket tilstand. Videre foretok Fiskeridirektoratet en ny vurdering av søknaden. I denne vurderingen la direktoratet også til grunn ny dokumentasjon fremlagt av Bjørøya. Fiskeridirektoratet fremholdt at selv om den nye innleverte dokumentasjonen i større grad enn på søknadstidspunktet viser at konstruksjonen er konstruksjonsmessig realiserbar, er det likevel ikke dokumentert at strukturen innehar tilstrekkelig stabilitet i alle tilstander og

tilstrekkelig redundans mht sikkerhetsnivå, både med tanke på fiskevelferd og arbeidsmiljø. Det er levert tilstrekkelig fortøyingsanalyser, men det er ikke dokumentert at konstruksjonen vil tåle kreftene fra fortøyningen. Avslutningsvis viste Fiskeridirektoratet til at saken var et grensetilfelle hva gjelder dokumentasjonskravet og valgte derfor også å vurdere vilkåret om "betydelig innovasjon". Vilkåret var ikke oppfylt. Selv om konseptet, åpent anlegg med mulighet for å lukke, innebærer en nyhetsverdi, mente direktoratet at konseptet kun ville utgjøre en begrenset forbedring sammenlignet med eksisterende konvensjonelle anlegg.

1.4 Merknader fra klager til Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Bjørøya fastholdt at konseptet Fleximerd oppfyller alle betingelser for å få tildelt utviklingstillatelser. Klager har også sendt inn ytterligere dokumentasjon for å underbygge konseptet. I tillegg sendte Bjørøya et brev til departementet 12. august 2019, og meddelte at de ville være villig til å bruke betydelige ressurser til å videreutvikle samt teste ut Fleximerd med tanke på algeutfordringer.

2 Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, klageinnstilling. I tillegg har departementet tatt i betraktning supplerende informasjon som klager har sendt inn, dette er blant annet kommentarer til klageinnstilling, vurderinger av konseptet ifm. giftige alger, vurderinger av konseptets bidrag til å redusere luseproblemet og revidert utkast til budsjett. Det ble også avholdt et møte med politisk ledelse i departementet 2. mai 2019.

2.1 Strukturberegninger og fortøyninger

Klager har anført at Fiskeridirektoratet har bygget avslaget på feil faktum ved å hevde at det kun er utført beregninger av Fleximerden i åpen tilstand. Fiskeridirektoratet erkjenner i klageinnstillingen at det er gjort beregninger av merden i lukket tilstand, og at Fiskeridirektoratet har gjort en feil. Fiskeridirektoratet skriver videre at det anser denne feilen for å være rettet opp ved at denne dokumentasjonen har blitt tatt i betraktning ved vurdering av klagen. Departementet er enig med direktoratet i dette. Vi finner uansett grunn til å påpeke at avslaget ikke alene bygget på denne feilen, og at feilen derfor uansett ikke ville fått noen betydning for utfallet av saken.

Videre anfører klager at de har benyttet beregninger basert på en gjennomsnittlig lokalitet for å finne typiske dimensjoner for et anlegg. Målet var å vise at konseptet var realiserbart, ikke å finne eller konstruere et anlegg som kan brukes på alle lokaliteter. I klageinnstillingen heter det at *"...Fiskeridirektoratet [står] fast ved vurderingen om at gjennomførbarhet skal vises med bakgrunn i hva konstruksjonen skal designes for. Fiskeridirektoratet vil understreke at det ikke må verifiseres at konseptet skal kunne ligge på enhver mulig lokalitet, men søker må presisere hvilke miljølaster konseptet skal dimensjoneres for, og videre vise gjennomførbarheten til konseptet i henhold til disse lastene. I forbindelse med klagen er det*

levert innledende strukturanalyser som viser at merden kan motstå bølgelaster som inkluderer hver av de oppgitte lokalitetene konseptet vurderes å plasseres på, både for lukket og åpen tilstand. Etter Fiskeridirektoratet sitt syn er analysene som er levert i søknad og klage tilstrekkelig på dette stadiet i prosjektet."

Departementet vurderer at strukturberegningene som foreligger er forenklede statiske beregninger, i et miljø som i realiteten vil være dynamisk. Det er etter vårt syn ikke benyttet et tilstrekkelig lastbilde, noe som er nødvendig for dimensjonere konstruksjonen. Vi kan heller ikke se at krefter som følge av merdens bevegelser i sjø er tatt med i beregningene, selv om man har tatt med last fra indre bølger. På denne bakgrunn fremstår strukturberegningene slik vi ser det som meget forenklede, selv om beregningene kun blir omtalt som en del av et «feasibility study». Departementet vurderer derfor at konseptet mangler tilstrekkelige strukturberegninger.

Klager mener at krav til dokumentasjon av fortøyninger faller utenfor kravet til dokumentasjon av selve konseptet. Klager viser både til andre søkere, og til at det heller ikke fremkommer av veilederen at fortøyning skal dokumenteres. Fiskeridirektoratet påpeker i sin klageinnstilling at retningslinjene ikke gir en uttømmende liste over hvilken dokumentasjon som bør legges ved søknader om utviklingstillatelser. Direktoratet vurderte at fortøyning burde vært omtalt bedre i søknaden, men at dokumentasjonen i klagen er tilstrekkelig.

Siden konseptet ifølge klager er designet for å ligge i en rammefortøyning bør det demonstreres at dette lar seg gjøre. Klager har fått utarbeidet en analyse som konkluderer med at «dette lukkede systemet vil kunne gi økning i krefter til hanefot og videre i fortøyningssystemet. Dette er løsbart ved dimensjonering av rammesystem. Man kan velge å benytte kun deler av rammene i fortøyningen eller oppdimensjonere rammetau og ankerliner». Departementet vurderer, i likhet med Fiskeridirektoratet, at utfordringen med å dimensjonere forankringen for konseptet er løsbart, og at dette er underbygget med dokumentasjon i klagen. Departementet vurderer at det er levert tilstrekkelig dokumentasjon på fortøyninger i nåværende fase.

2.2 Innvendige bølger i merd, stabilitet og redundans

Fiskeridirektoratet har vist til at det ikke er gjort betraktninger rundt indre bølger i anlegget. Klager anfører at det ikke står i veilederen at man skal gjøre beregninger rundt dette. Klager viser også til andre konsept som er tildelt utviklingstillatelser som etter klagers skjønn også vil ha utfordringer med indre bølger. Fiskeridirektoratet viste til at retningslinjene ikke er uttømmende, og det burde vært gjort betraktninger rundt effekter som kan være dimensjonerende for konseptet på et tidlig stadium.

Departementet støtter direktoratets vurdering om at listen i retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelser, ikke kan være begrunnelse for ikke å undersøke viktige forhold for et konsept.

Vedlagt klagen er beregninger av indre bølger, både i form av kraft på struktur og egenperiodene til den innvendige væsken. Direktoratets vurdering var at dokumentasjonen som foreligger er tilstrekkelig til å dokumentere denne delen av søknaden. Departementet er enig i dette.

Fiskeridirektoratet legger i avslaget til grunn at det ikke er utført stabilitetsberegninger av konseptet i noen tilstander. Klager har sendt inn ytterligere dokumentasjon etter Fiskeridirektoratets klageinnstilling, som beregner stabilitet av Fleximerd i nedsenket tilstand. Departementet kan ikke se at det er levert inn stabilitetsberegninger på Fleximerden i hevet tilstand. Klager har anført at trenging ved heving av merden kun er en mulighet, men ikke en forutsetning for å benytte konseptet. Departementet ser dermed bort fra at det mangler dokumentasjon på stabilitet i hevet tilstand, men peker på at denne funksjonen følgelig også vil utgå som en del av vurderingen av prosjektet, herunder innovasjonshøyden.

Fiskeridirektoratet skriver i avslaget at tiltak som sikrer redundans ved uforutsette hendelser ikke er omtalt i søknaden. Klager er noe usikker på hva Fiskeridirektoratet har ment, men kommenterer likevel at man vil ha alternative kraftkilder for å ta høyde for strømbrudd og at lukene i Fleximerd vil kunne åpnes ved svikt i pumper. I åpen tilstand mener klager at anlegget vil driftes som andre åpne anlegg ved strømstans, men at det vil være ekstra rømmingssikkert som følge av at man planlegger å ha stålgitter i lukeområdene. Det nevnes også at ved lengre driftsstans i pumper for avfallsoppsamling vil avfallet føres ut av anlegget med øvrig vann.

Fiskeridirektoratet skriver i sin klageinnstilling at «uavhengige system med alternativ kraftkilde» ikke er en tilstrekkelig eller konkretisert beskrivelse av tiltak som skal sikre redundans. Direktoratet viser videre til at det må dokumenteres at konseptet har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå, jf. listen over dokumentasjon som bør vedlegges søknad i retningslinjene.

I etterkant av klageinnstillingen har klager levert et notat med vurdering av sikkerhet og redundans for konseptet. Notatet trekker frem at funksjonen med å kunne veksle mellom åpen og lukket tilstand i seg selv gir en unik sikkerhet og redundans. Videre adresserer notatet aspekter som rømming, HMS, fiskehelse og driftssikkerhet. Departementet vurderer at Fiskeridirektoratet gjorde riktig i å påpeke mangler rundt redundans i forbindelse med vurderingen av søknaden. På nåværende tidspunkt har imidlertid klager nevnt hvordan konseptet skal fungere ved strømbrudd, stans i pumper mv. Departementet vurderer likevel at løsningene ikke er tilstrekkelig konkretisert.

2.3 Øvrige dokumentasjonsmangler

Departementet finner også mangler knyttet til flere elementer som ikke er nevnt i avslag eller klage. Det står i søknaden at Fleximerden har en flyter som sikrer oppdrift under alle driftsforhold. Departementet finner at denne egenskapen ikke er underbygget ved dokumentasjon eller utdypet nærmere. En forutsetning for at konseptet skal kunne driftes

som tiltenkt forutsetter et godt vannmiljø i merden, både i åpen og lukket tilstand. I søknaden står det at åpningene i skroget vil sikre meget god vanngjennomstrømning i merden, og driftsforhold tilnærmet de i et åpent anlegg. Det står også i kommentarer til klageinnstilling at lukene vil sikre god naturlig vannutskiftning og gjennomstrømning. Departementet finner det ikke godtgjort at et godt vannmiljø i merden vil sikres på en naturlig måte som følge av åpningene skroget i åpen tilstand. Dette til tross for den foreliggende beregningen av strømning i og rundt konseptet i åpen tilstand. Hva angår konseptet i lukket tilstand kan departementet ikke se at det er belyst noen aspekter vedrørende vannmiljøet annet enn at det skal benyttes pumper for å tilføre vann fra ønsket dyp.

2.4 Innovasjonshøyde

Fiskeridirektoratet vurderte i avslaget at et delvis åpent anlegg, som også kan lukkes, innebar en nyhetsverdi. I klageinnstillingen gjorde Fiskeridirektoratet ytterligere vurderinger av konseptets nyhetsverdi. Vurderingene var som følger:

«Etter Fiskeridirektoratet sitt syn har konseptet i åpen tilstand flere likhetstrekk med Aquatraz-konseptet, med unntak av den lukkede bunnen. Det er direktoratet sin vurdering at konseptet i åpen tilstand har liten nyhetsverdi. I 2017 slo Nærings- og fiskeridepartementet fast i avgjørelse av klage på søknad om utviklingstillatelse fra AkvaDesign AS av 20. mars 2017 at det var «per dags dato ingen konsepter for lukkede anlegg i sjø som kan anses å være i alminnelig kommersiell bruk». Det er imidlertid Fiskeridirektoratet sin vurdering at konseptet også i lukket tilstand isolert sett har begrenset nyhetsverdi. Det finnes flere semilukkede anlegg under utvikling og testing, og eksempler på anlegg som er i drift i dag er Ecomerden¹ og Aquafarm Equipments Neptun². I det foreliggende tilfellet er det uansett på det rene at konseptet i hovedsak skal driftes åpent.»

Departementet støtter Fiskeridirektoratet vurdering om at konseptet har en viss nyhetsverdi på grunn av sin mulighet for å veksle mellom åpen og lukket drift.

Når det gjelder tiden konseptet skal være lukket så forstår departementet at anlegget er åpent, men skal kunne lukkes når situasjonen krever det. Som klager skriver, så betyr dette at anlegget lukkes når det meldes om mye lus i sjøen, eller at man lukker anlegget når hensynet til utvandrende smolt tilsier det. For at dette skal ha en god effekt kreves det en svært god kunnskap om når smolten vandrer ut i de enkelte vassdrag, og ikke minst hvilke vassdrag som kan være påvirket av utslippene av lus. Videre vil det kreve at anlegget lukkes i god tid før beregnet smoltgang med tanke på at anlegget vil slippe ut luselarver som er smittsomme i flere uker etter at de har forlatt lokaliteten. Det må også holdes lukket en periode etter at smolten har forlatt elva for å ta høyde for tid fra vassdrag til område påvirket av anlegget. I sum er antall mulige vassdrag som kan påvirkes så stort, og vassdragenes karakter og utvandringstidspunkt vil kunne variere så mye, at det etter departementets vurdering vanskelig kan gjøres å åpne og lukke anlegget etter om det går smolt eller ikke.

¹ <http://www.ecomerden.no/>

² <https://aquafarm.no/#!/concept>

Det vil være mer sannsynlig at anlegget må holdes lukket til man med en viss sannsynlighet kan si at den totale smoltgangen er over. I såfall kan en slik periode være fra mars/april og ut juli.

Videre vil departementet understreke at det ikke bare er laks som skal hensyntas. Formålet med luseforskriften er å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i villlevende bestander av laksefisk minimaliseres, samt redusere og bekjempe resistensutvikling hos lakselus. Det er således ikke tilstrekkelig at konseptet kun skal hensynta laksesmoltten, men man også må ta høyde for å hindre smitten i de periodene hvor sjøørreten er utsatt, noe som vil forlenge perioden hvor det er behov for lukking vesentlig, og sannsynligvis ut oktober/november hvor det historisk kan være være mye lus i sjøen.

Basert på dette vurderer departementet at konseptet må være lukket store deler av året dersom prosjektets (og ordningens) ulike formål skal oppnås. Da forsvinner mye av innovasjonsgraden i prosjektet, og det blir i realiteten et lukket anlegg. De siste årene har det skjedd en teknologiutvikling på området for lukkede anlegg, og sammenlignes Fleximerden med disse, er det vanskelig å argumentere for at Fleximerden vil kunne gi vesentlig forbedret produksjonsteknologi. Departementet vurderer derfor at prosjektet ikke er tilstrekkelig innovativt.

2.5 Oppsummering

Departementet viser til at det mangler dokumentasjon av strukturberegninger og redundans. I tillegg finner departementet mangler knyttet til flere elementer som ikke er nevnt i avslag eller klage. Eksempler på dette er vannmiljøet i merden i lukket tilstand, samt flyterens oppdrift. Når det eksempelvis står i søknaden at Fleximerden har en flyter som skal sikre oppdrift under alle driftsforhold er dette forhold som må dokumenteres eller utdypes nærmere. Departementet finner det heller ikke godtgjort at et godt vannmiljø i merden vil sikres på en naturlig måte som følge av åpningene skroget i åpen tilstand.

Prosjektet er ikke tilstrekkelig dokumentert. Manglende dokumentasjon medfører at departementet vanskelig kan vurdere de kriteriene som må være oppfylt for å kunne fått tildelt utviklingstillatelser, da det ikke er tilstrekkelig sikkert om konseptet vil kunne fungere som tiltenkt.

I tillegg er departementets vurdering at prosjektet ikke er tilstrekkelig innovativt. Anlegget har en viss nyhetsverdi, men må være lukket store deler av året dersom prosjektets (og ordningens) ulike formål skal oppnås. Da forsvinner mye av innovasjonsgraden i prosjektet, og det blir i realiteten et lukket anlegg. De siste årene har det skjedd en teknologiutvikling på området for lukkede anlegg, og sammenlignes Fleximerden med disse, er det vanskelig å argumentere for at Fleximerden vil kunne gi vesentlig forbedret produksjonsteknologi.

3 Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 5. oktober 2018 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 tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet