

Fjord Solutions AS

Deres ref

Vår ref

Dato

18/5703-10

7. november 2019

Havkar AS - Svar på klage vedr. avslag på søknad om utviklingstillatelse for prosjektet "Aqua Terminal"

Innledning

Vi viser til klage fra Havkar AS datert 31. august 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om seks utviklingstillatelse 12. juli 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 28. september 2018.

Havkar AS (heretter Havkar eller klager) søkte 21. april 2017 om seks utviklingstillatelse for å realisere sitt konsept "Aqua Terminal". Fiskeridirektoratet avsto søknaden 12. juni 2018 fordi prosjektet ikke var tilstrekkelig innovativt til å oppfylle kravet om "betydelig innovasjon". Havkar påklaget vedtaket 31. august 2018, og Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 28. september 2018.

Havkar er part i saken. Havkar fikk utsatt klagefrist til 1. september 2018, og klagen datert 31. august 2018 er således innkommet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første og fjerde ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelse 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.

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Fiskeri- og
havbruksavdelingen

Saksbehandler
Martin Hageselle
Bryde
22 24 64 78

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.

Søknaden

Havkar søkte 21. april 2017 om seks utviklingstillatelser for å realisere konseptet "Aqua Terminal". Konseptet består av en åttekantet flytende terminal, som er omgitt av seks rektangulære merder for lakseoppdrett, i tillegg til én anløpskai for brønnbåt. Konseptet tar sikte på å løse utfordringer knyttet til lakselus, rømming, utslipp og areal.

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet avslo søknaden 12. juli 2018 fordi vilkåret om "betydelig innovasjon" ikke var oppfylt. Selv om konseptet inneholdt enkelte nyhetselementer, var deler av prosjektet kun beskrevet som et konsept som på et senere tidspunkt skulle utvikles. Det var derfor ikke godtgjort at systemet ville fungere på tiltenkt måte, eller innebære forbedring sammenlignet med dagens teknologi. Det var heller ikke tilstrekkelig redegjort for den sammensatte funksjonaliteten til anlegget. Anløpskaien i prosjektet var etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke å anse som produksjonsteknologisk utstyr.

Klagers anførsler

Havkar AS påklaget vedtaket 31. august 2018, etter å ha fått utsatt klagefristen til 1. september. I klagen anfører Havkar at prosjektet er tilstrekkelig dokumentert og oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon.

Klager mener Fiskeridirektoratet har gjort feil når de har vurdert vilkåret om innovasjon knyttet til prosjektets enkelte bestanddeler, i stedet for prosjektet som helhet. Klager viser til støtte for dette i laksetildelingsforskriften § 23b om at det er prosjektet som skal innebære betydelig innovasjon. Når Fiskeridirektoratet vurderer prosjektets enkelte bestanddeler, fremfor det totale prosjektet, oppstilles det en urealistisk høy terskel for innovasjonskriteriet.

Prosjektet "Aqua Terminal" inneholder flere ulike komponenter som blant annet system for notheving, avlusing i notvegg, oppsamlingsnot, terminal, soft flow pumpe og anløpskai. Klager har anført at den samlede innovasjonshøyden for disse må ansees å oppfylle kriteriet om betydelig innovasjon.

Klager mener Fiskeridirektoratet feilaktig oppstiller og anvender et kriterium om at prosjektet må være realiserbart, og viser til manglende hjemmel for dette vilkåret. I tillegg viser klager til noen faktiske feil i vedtaket knyttet til de ulike delene av prosjektet.

Direktoratets klageinnstilling

I klageinnstillingen fremholder direktoratet at det i vedtak fra departementet under ordningen om utviklingstillatelser er lagt til grunn at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjektet slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at søker bare informerer om hvilke planer de har og hvilke utviklingsoppgaver som gjenstår. Vurderingen av om prosjektet er realiserbart er knyttet til dokumentasjonsvilkåret. Dette betyr at det ikke er tilstrekkelig med konseptskisser og vage beskrivelser for å oppfylle innovasjonsvilkåret. Det kreves ikke dokumentasjon av alle detaljer i prosjektet, men innledende analyser som viser

at konseptet faktisk kan utvikle teknologi som oppfyller formålet med ordningen og har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå.

Direktoratet foretar deretter en gjennomgang av utvalgte deler av prosjektet, og finner at søknaden fortsatt ikke er tilstrekkelig dokumentert, og oppfyller dermed ikke vilkåret om betydelig innovasjon.

Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, vedtak og innstilling fra Fiskeridirektoratet samt klage fra søker og supplerende informasjon. Det ble også avholdt et møte hos departementet 12. november 2018 hvor søker fikk lagt frem sin side av saken for politisk ledelse.

Fiskeridirektoratets vurdering av prosjektets enkeltkomponenter

Departementet er enig med klager at det i laksetildelingsforskriften § 23b fremgår at kriteriet om "betydelig innovasjon" er knyttet til prosjekter, jf. ordlyden om at "prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer". Når det er sagt, er departementet også enig i at Fiskeridirektoratet kan og bør vurdere ulike komponenter i prosjektet enkeltvis, før det foretas en helhetsvurdering av prosjektet. Vi viser i denne sammenheng til departementets vedtak 17. september 2019 i sak vedrørende BioMerden fra Biofish Holding AS:

"Det er videre etter departementets vurdering helt nødvendig å gå inn og vurdere prosjektets enkelte bestanddeler hver for seg for senere å kunne gjøre en god vurdering av prosjektets samlede innovasjonspotensial."

I denne saken er prosjektet "Aqua Terminal" sammensatt av en rekke enkeltkomponenter, og det er nødvendig å vurdere disse separat, i tillegg til en helhetsvurdering. I

Fiskeridirektoratets avslag 12. juli 2017 er flere av prosjektets enkeltkomponenter vurdert, og deretter ble det på side seks i vedtaket foretatt en helhetsvurdering av prosjektet. Vi har derfor kommet frem til at Fiskeridirektoratets fremgangsmåte for å vurdere søknaden er korrekt.

Om prosjektet må være realiserbart

Havkar anfører at Fiskeridirektoratet feilaktig har stilt et urimelig og uhjemlet tilleggskrav om at prosjektet må være realiserbart.

Denne problemstillingen ble senest vurdert i departementets vedtak 29. oktober 2019 i klagesak vedr. Pure Atlantic AS:

"Departementet er ikke uenig med Fiskeridirektoratet om at det i vurderingen av om kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt, også skal vurderes hvorvidt prosjektet er realiserbart. I

denne vurderingen vil det tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Formålet med ordningen er å utvikle nytt eller vesentlig forbedret produksjonsteknologisk utstyr for å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer, og formålet med ordningen kan ikke oppnås dersom det gis utviklingstillatelser til prosjekter som ikke lar seg realisere. Det kan naturligvis ikke 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."

Som det fremgår av det siterte fra vedtaket, er det departementet syn at det er relevant å vurdere om prosjektet er realiserbart.

Havkars anførsel på dette punkt kan dermed ikke føre frem.

Vurdering av vilkåret om "betydelig innovasjon"

Havkar har i sin klage og i forkant av møtet med departementet 12. november 2018 inngitt ytterligere beskrivelser av prosjektets enkeltkomponenter, som for eksempel systemet for notheving, avlusing i notvegg, oppsamlingsnot, terminal, soft flow pumpe og anløpskai.

For å vurdere om kravet til betydelig innovasjon er oppfylt må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon av den teknologien som skal utvikles, og denne må innebære betydelig innovasjon.

Klager har underveis i saksbehandlingen supplert søknaden gjennom presiseringer i klagen samt innsending av utfyllende beskrivelser og illustrasjoner direkte til departementet i etterkant av direktoratet sin klageinnstilling. Etter departementets vurdering gir tilleggsopplysningene gode beskrivelser av prosjektets ambisjoner hva gjelder automatisering og sikkerhetsstyring, samt en redegjørelse for enkelte designendringer. Tilleggsopplysningene er på den andre siden *ikke* tekniske analyser som viser hvordan de ulike enkeltkomponentene skal utvikles og realiseres. De tekniske løsningene er etter dette ikke begrunnet på en slik måte at de gir tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne vurdere om vilkåret om betydelig innovasjon er oppfylt, verken som helhet eller relatert til enkeltkomponentene omtalt i klagen.

Departementet fastholder etter dette direktoratets vurdering om at vilkåret om betydelig innovasjon ikke er oppfylt.

Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 12. juli 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

Vidar Jarle Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet