

Pure Farming AS
Henda

6530 AVERØY

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen
Saksbehandler: Aksnes / Moberg
Telefon: 99691466 / 41452871
Vår referanse: 16/6259
Deres referanse:
Dato: 05.05.2017

Att: Eldar Arne Henden

Pure Farming AS - Avslag på søknad om utviklingstillatelser

1. Innledning

Vi viser til søknad fra Pure Farming AS (heretter «Pure Farming» eller «søker») datert 10. mai 2016. Søknaden fra Pure Farming tar sikte på å utvikle konseptet «Welfare Fish Farming» (WFF).

2. Fiskeridirektoratets vedtak

Søknaden fra Pure Farming AS om seks utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret til utvikling av konseptet Welfare Fish Farming avslås.

3. Søknaden

Pure Farming søkte 10. mai 2016 om seks utviklingstillatelser til utvikling av konseptet «Welfare Fish Farming» (WFF). Ifølge søknaden omfatter konseptet utvikling av to flåter med behandlingsenheter som samler opp og dreper alle stadier av lakselus, samt bruk av dype skjørt med oksygenering, ny type innerduk for trenging av fisk, ferskvannsløkk og eventuelt bruk av varmtvann og ferskvann til avlusing.

I det følgende gjengis i hovedtrekk de deler av søknaden som har vært av avgjørende betydning for vedtaket.

Pure Farming skriver i søknaden at WFF-konseptet tar utgangspunkt i dagens merdbaserte teknologi for oppdrett av laksefisk og har målsetning om å videreutvikle denne til noe enda mer bærekraftig. Søker skriver på side 7 i søknaden at «[m]ålsettingen er å videreutvikle merdbasert oppdrett av laks, med utgangspunkt i en nyutviklet flåte, der lakselus og AGD holdes kontinuerlig under kontroll ved hjelp av ikke medikamentelle metoder, rensefisk, stor postsmolt, aktiv

bruk av dype skjørt med oksygenstyring og med tilstrekkelig behandlingskapasitet på lokaliteten til å behandle enkeltmerder i løpet av et døgn og hele lokaliteten i løpet av en uke.» Søker skriver videre at det skal installeres Flatsetsund luespyler, ferskvannsbad i 400 m³ tank «...og muligheter for bruk av lunkent ferskvann (à la Thermolicer).» Ifølge søknaden skal det også utvikles en ny type innerduk for trenging av fisk og det vil bli prøvd ut bruk av ferskvannslukk på enkeltmerder som lusehinder.

Prosjektet til Pure Farming kan deles i to hoveddeler. Den første delen har som mål å løse problemer knyttet til lus og AGD, samt å ivareta god dyrevelferd i forbindelse med behandling mot disse. Dette skal ifølge søker oppnås gjennom en kombinasjon av metoder som vil redusere sannsynligheten for lusepåslag, samt bruk av ikke-medikamentelle behandlingsmetoder som både er miljøvennlige og sikrer en bedre dyrevelferd. Det anføres at ved å behandle lokalt i anlegget bedres fiskevelferden i forhold til når fisken pumpes ut og inn av brønnbåter og lignende. Behandling på anlegget vil også frigjøre brønnbåtkapasitet for næringen i sin helhet.

Den andre delen av prosjektet er knyttet til annen miljøpåvirkning, og har som mål å utvikle en energinøytral flåte som produserer sin egen strøm gjennom vindmøller/vindturbiner, og som er forsynt med egenprodusert oksygen og ferskvann. Prosjektet skal også ha system for fôroppsamling og anlegg for biogassproduksjon.

Søker oppsummerer hvordan prosjektet skiller seg fra tidligere teknologi som følger:

- 1) *Samle og destruere all lus som er på laksen i nota*
- 2) *Behandlingskapasitet på hver enkelt oppdrettsflåte*
- 3) *Filtrere fra og destruere all lus*
- 4) *Forebygge påslag av lakselus med dype skjørt med miljøstyring*
- 5) *Forebygge påslag av lakselus gjennom ferskvannslukk*
- 6) *Skånsom trenging og fanging av laksen i nota*
- 7) *Energinøytralt – energiproduksjon med vindmølle*
- 8) *Energilagring i batteripakke, oksygenproduksjon og ferskvannsproduksjon*
- 9) *Elektriske oppdrettsbåter – 90 % reduksjon i CO₂ utslipp*

Det er i søknaden side 98 flg. lagt ved tegninger av den omsøkte flåten.

4. Rettslig grunnlag

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i FOR-2004-12-22 nr. 1798: Forskrift om tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) kapittel 5:

§ 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 og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet 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.

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.

(..)

5. Fiskeridirektoratets vurdering

5.1 Vurdering av søknaden

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse¹ at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd slår fast at formålet med utviklingstillatelser er «...å bidra til å utvikle teknologi som kommer næringen til gode.» Laksetildelingsforskriften § 23b gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å tildele tillatelser til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra 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.» Spørsmålet er om det omsøkte konseptet innebærer utvikling av teknologi som omfattes av formålet med utviklingstillatelser.

¹ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet, 12.01.2016.

Ordningen med utviklingstillatelser er som gjennomgått forbeholdt prosjekter som skal utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av «miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor». WFF-prosjektet tar sikte på å løse miljøutfordringer både knyttet til påslag og smitte av lus og sykdom, og utslipp av CO₂.

Sentralt i WFF-prosjektet er utvikling av en flåte med en rekke behandlingsmuligheter for lakselus og AGD. Flåten vil være knyttet til merdene gjennom rør og pumper spesielt utviklet og tilpasset flytting av fisk. Utviklingen av en slik flåte vil gjøre behandling mot lakselus/AGD tilgjengelig på lokaliteten til enhver tid. Merdene på sin side vil driftes med en kombinasjon av dype luseskjørt med oksygenstyring og rensefisk for å redusere påslag av lus. Ved behov for behandling skal fisken pumpes fra merden inn i behandlingenheter i flåten. Her er forskjellige behandlinger skissert; både mekanisk avlusing (Flatsetsund lusespyler), bruk av oppvarmet vann («a la Thermolicer») og bruk av ferskvann i et RAS-anlegg. Ved trenging i merd i forbindelse med overføring av fisk skal det utvikles en spesiell «innerduk» av et spesielt glatt materiale som skal bidra til å redusere skader på fisk samt at den skal samle opp lus som faller av fisken i prosessen. Denne innerposen skal ifølge søknaden ha svært lav vanngjennomtrenging, og den skal settes opp med et system for miljøovervåking og oksygenering. Ifølge søker vil man med konseptet oppnå å samle opp 98 % av all lus som opprinnelig var på fisken. Søknaden er ikke vedlagt dokumentasjon for denne påstanden.

Ifølge søker skal WFF være et energinøytralt konsept. Både oksygen, ferskvann og oppvarmet vann skal produseres og lagres på anlegget. Båter som brukes ved anlegget skal være elektriske og lades fra kraft produsert på/ved anlegget. Prosjektet beskriver bruk av vindmøller/turbiner, men åpner også for at andre kraftkilder, som solkraft, kan anvendes. I prosjektbeskrivelsen nevnes også fôroppsamling knyttet til et biogassanlegg, men det er ikke videre beskrivelser av dette.

I Stortingsmelding om forutsigbar og bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (Meld. St. 16 (2014-2015)) uttales det i kapittel 2.4 at «[d]e for tiden største miljøutfordringene til oppdrettsnæringen er lakselus og genetisk påvirkning av ville laksebestander fra rømt oppdrettsfisk. Andre viktige miljøpåvirkninger er utslipp av næringsalter og organisk materiale, sykdommer og bruk av fôrressurser.» Ettersom det i § 23b vises til miljøutfordringer «akvakulturnæringen står overfor» legger Fiskeridirektoratet til grunn at det primært er miljøutfordringene som fremgår av den siterte Stortingsmeldingen som er omfattet. I tråd med dette vurderer direktoratet at metoder som effektivt hindrer påslag og smitte av lus og sykdom vil kunne bidra til å løse en av de største miljøutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Når det gjelder forebygging av CO₂-utslipp, som følge av en energinøytral flåte, vurderer imidlertid direktoratet at dette elementet i søknaden ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser. Selv om CO₂-utslipp er en stor miljøutfordring vurderer Fiskeridirektoratet at en teknologi som utelukkende begrenser slikt utslipp ikke vil bidra til å løse en av miljøutfordringene som «akvakulturnæringen står overfor».

Når det gjelder spørsmålet om WFF-prosjektet for øvrig innebærer utvikling av teknologi i henhold til ordningen med utviklingstillatelser må forskriften tolkes på bakgrunn av retningslinjene og praksis. Begrepet «*teknologi*» er i utgangspunktet vidt. Ifølge retningslinjene er ordningen imidlertid avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner, og omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer. I punkt tre i retningslinjene er det vist til at prosjektet blant annet kan dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg lengre til havs og innerst i fjorder. Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom klagebehandling presisert at «[e]n tolkning av ordlyden sett i sammenheng med retningslinjene tilsier etter departementets vurdering at prosjektet må ha en nær tilknytning til selve produksjonen av fisk for å falle innenfor ordningen», jf. behandling av klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser fra Måsøval Fiskeoppdrett AS, 3. november 2016. Det ble også vist til at forvaltningen har en betydelig skjønnsmargin når det skal avgjøres hvilke typer prosjekter som kan tenkes å falle innenfor ordningen. Videre uttalte departementet om behandlingsflåten Helixir:

Løsninger for fjerning av lus er et viktig hjelpemiddel i produksjonen av laks og ørret og Helixir vil kunne bidra til en bedre og mer effektiv produksjon av fisk innenfor det som er den vanligste produksjonsformen i dag. Departementet mener likevel at hjelpemidler som på den ene eller andre måten kan bidra til en bedre og mer effektiv produksjon av fisk, ikke nødvendigvis faller innenfor begrepet produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner. Det må etter departementets oppfatning være en nær tilknytning til selve produksjonsenheten for at konseptet skal være omfattet av denne ordningen. Departementet har etter dette kommet til at behandlingsplattformen Helixir ikke er å anse som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon i denne sammenheng.

WFF-konseptet innebærer at kjente avlusningsmetoder og utstyr for produksjon av ferskvann og oksygen implementeres i en flåte. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil WFF-flåten i likhet med Helixir kunne være et hjelpemiddel som kan bidra til en bedre og mer effektiv produksjon av fisk innenfor det som er den vanligste produksjonsformen i dag. Som det fremgår av det siterte innebærer imidlertid ikke dette at løsningen er å anse som «*produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner*» i henhold til ordningen med utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet vurderer at det omsøkte konseptet, i likhet med Måsøval Fiskeoppdrett AS sitt Helixir-konsept, mangler en tilstrekkelig nær tilknytning til produksjonen av fisk og produksjonsenheten til å omfattes av formålet med utviklingstillatelser.

Fiskeridirektoratet er etter dette kommet til at det omsøkte konseptet ikke innebærer utvikling av produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner og derfor ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser. Søknaden fra Pure Farming må allerede på dette grunnlaget avslås. Fiskeridirektoratet finner likevel grunn til å også vurdere hvorvidt det omsøkte konseptet innebærer «*betydelig innovasjon*».

Ifølge retningslinjene vil hva som skal anses som betydelig innovasjon være en skjønnsmessig vurdering. Forvaltningen vil ta utgangspunkt i definisjonen av hva som er

utviklingsarbeid og vurdere om det konkrete prosjektet vil innebære tilstrekkelig innovasjon. For å kunne vurdere om kravet til innovasjon er oppfylt må det blant annet foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologi som utvikles og at denne innebærer betydelig innovasjon.

Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd skal utviklingsarbeidet 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. Sammensetningen av ulike former for kjent teknologi til ett konsept fremstår for Fiskeridirektoratet som en naturlig videreutvikling av eksisterende teknologi, snarere enn utvikling av ny teknologi. Riktig nok skisseres det et behov for å videreutvikle og tilpasse det meste av teknologien som skal inngå i prosjektet, det være seg pumpesystemer, luseskjørt, innerduk til trenging av fisk og produksjons- og lagringsteknologi for ferskvann og oksygen. Det er imidlertid ikke gitt noen beskrivelser i søknaden av hvordan denne teknologien skal videreutvikles. For eksempel skriver søker når det gjelder innerduk for trenging av fisk på s. 8 at «[v]i vil bygge videre på FoU-erfaring fra oppdrett av postsmolt i flytende anlegg i Fleksibag (Botngaard).» Videre skriver søker om luseskjørt på s. 9 at «[m]ed erfaring fra produksjon av postsmolt i lukkede, flytende anlegg – både fleksibel pose og flytende glasstank, vil vi benytte tilsvarende teknologi og leverandør (bla. Storvik Aqua), både når det gjelder produksjon av oksygen, tilsetning av oksygen, overvåking av oksygen, alarmsystemer og nødløsning angående tilsetning av oksygen.»

Det følger av den ikke-uttømmende listen over dokumentasjon som bør legges ved søknaden på s. 2 i retningslinjene at det i søknader om utviklingstillatelse bør gis en inngående beskrivelse av prosjektet. Videre fremgår det at en slik beskrivelse bør omfatte en redegjørelse av hvordan prosjektet skiller seg fra tidligere teknologi og at også mer detaljert teknisk dokumentasjon, slik som dimensjonerende konstruksjonsanalyser bør inngå. Kun hvor søker i tilstrekkelig grad har beskrevet sitt konsept vil direktoratet være i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Etter direktoratets vurdering er det ikke tilstrekkelig at man skisserer hvilken kjent teknologi man ønsker å ta utgangspunkt i og tilknytter seg leverandører av denne teknologien. Prosjektet må ha kommet lengre for å tildeles utviklingstillatelse.

Som nevnt baserer WFF-prosjektet seg på at kjente avlusningsmetoder skal implementeres i en flåte. I prosjektet skal man også blant annet benytte luseskjørt på et tradisjonelt åpent merdanlegg. At søknaden baserer seg på kjent teknologi og ikke dokumenterer hvordan metodene skal videreutvikles innebærer at søknaden er for lite opplyst til at Fiskeridirektoratet kan til stilling til om konseptet innebærer en tilstrekkelig innovasjonsgrad. Pure Farming har ikke dokumentert gjennom søknaden at det omsøkte konseptet oppfyller kravet om «*betydelig innovasjon*», jf. laksetildelingsforskriften §23b. Søknaden må dermed avslås også på dette grunnlaget.

5.2 Direktoratets utredningsplikt

Forvaltningsloven § 17 slår fast at forvaltningen skal påse at saken er «...så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Spørsmålet er om dette innebærer at Fiskeridirektoratet må be søker om ytterligere opplysninger før vi kan behandle søknaden.

Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett at hensikten med formuleringen «så godt opplyst som mulig» ikke kan være at enhver sak skal utredes maksimalt. «Det «mulig[e]» må fremkomme etter en avveining av på den ene side hensynet til samfunnet og partenes forventning om korrekte, hensiktsmessige og politisk lojale beslutninger, og på den annen side hensynet til forvaltningens praktiske mulighet for å løse sine oppgaver, og partenes interesse i å få saker avsluttet.»

Videre skriver Bernt og Rasmussen at «[i] søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt...» Videre fremgår det at også «[v]ed søknader som skal avgjøres etter en mer skjønnsmessig vurdering (..) må det nok også som klar hovedregel forvente at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.» Forfatterne peker også på adgangen til å be om veiledning om hva som forventes vektlagt i en slik sak.

Det følger videre av forvaltningsloven § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt. Omfanget av denne må imidlertid tilpasses den enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er en vurdering som må foretas i den konkrete sak og som blant annet vil bero på sakens art, en avveining av hvor mye opplysninger som mangler sett opp mot det som er levert og hva som er akseptabel tids- og ressursbruk.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkerne selv som må sørge for å synliggjøre og dokumentere at vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse er oppfylt. I Nærings- og fiskeridepartementets avslag på klage fra Gigante Offshore AS kom departementet frem til at direktoratet hadde overholdt sin utrednings- og veiledningsplikt. I vedtaket vektla departementet at det i den konkrete saken var søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet fremgår av forskrift og retningslinjer. Videre ble det uttalt at søker er en profesjonell part som det kan forventes at har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelse og dermed kjenner til at listen for å få tillatelse er lagt høyt. Det ble videre uttalt at det også er søkeren som er i best stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjene som er gitt. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gjør samtlige av disse forholdene seg også gjeldende når det gjelder søknaden fra Pure Farming.

Fiskeridirektoratet etterspør i enkelte tilfeller supplerende opplysninger fra søker. Dette skjer imidlertid hvor vi anser det for å være et behov for å utdype prosjektbeskrivelsen som allerede finnes i søknaden, og hvor vi anser det for å være en mulighet at de ekstra opplysningene kan få betydning for utfallet av behandlingen av søknaden. Vi kan imidlertid ikke tillate at søknadene blir supplert med opplysninger av en så vesentlig karakter at det i realiteten vil innebære at det søkes om et annet prosjekt.

Som det fremgår av gjennomgangen over bygger WFF-prosjektet i stor grad på å sette sammen kjente teknologier til et nytt konsept. Ifølge søker vil det være et behov for å videreutvikle teknologien som skal inngå i prosjektet, men søknaden mangler teknisk dokumentasjon og beskrivelser av slik videreutvikling. Fiskeridirektoratet har kommet til at søknaden er så mangelfull når det gjelder teknisk dokumentasjon at dersom direktoratet skal be søker om å supplere søknaden med den informasjonen som er nødvendig for å vurdere disse elementene, vil dette i realiteten medføre innsending av en ny søknad.

Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 første ledd innebærer en avveining av effektivitet i forvaltningen og hensynet til søkers rettssikkerhet. I dette tilfellet må Fiskeridirektoratet også ta hensyn til øvrige søkeres rettssikkerhet. Retningslinjene for behandling av søknad om utviklingstillatelse slår fast i punkt 3.1 midt på s. 3 at «[d]et skal ikke tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet med ordningen. Forutsatt at beggellike søknadene oppfyller vilkårene for å få tildelt tillatelser, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse.»

Fiskeridirektoratet må av hensyn til andre søkere kunne avslå helt summariske søknader. Dette både for å ivareta hensynet til en hensiktsmessig ressursutnyttelse og av hensyn til at søkere som har benyttet lenger tid på å gjøre ferdig et konsept og dermed havnet lenger bak i køen, kan ha sendt inn søknader med lignende konsept. Dette taler mot å la søker få «reservere en plass i køen» med å sende inn en summarisk søknad og så senere sende inn den nødvendige informasjonen. Saksbehandlingen anses derfor å være i tråd med forvaltningsloven § 17.

5.3 Konklusjon

Etter en konkret helhetsvurdering har Fiskeridirektoratet kommet til at det omsøkte prosjektet ikke omfattes av formålet med utviklingstillatelser og at det ikke er dokumentert at prosjektet innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b. Utrednings- og veiledningsplikten i forvaltningsloven §§ 11 og 17 første ledd anses oppfylt og det korrekte i denne konkrete saken er dermed å avslå søknaden. Fiskeridirektoratet finner ikke grunn til å drøfte hvorvidt de øvrige tildelingsvilkårene er oppfylt.

Med hilsen

Jens Christian Holm
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Pure Farming AS	Henda	6530	AVERØY
-----------------	-------	------	--------

Kopi til:

Nærings- og Fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032	OSLO
----------------------------------	-------------------	------	------

Vedlegg

Klageskjema Pure Farming AS