



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Måsøval Fiskeoppdrett AS  
7266 KVERVA

Deres ref

Vår ref

Dato

16/3103-8

03.11.16

**Måsøval Fiskeoppdrett AS - klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret til utvikling av Helixir**

## 1. INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage av 2. mai 2016 fra Måsøval Fiskeoppdrett AS, heretter omtalt som MF. Klagen gjelder Fiskeridirektoratets avslag datert 15. april 2016 på søknad om tre utviklingstillatelser til utprøving/testing av prototypen Helixir.

Departementet viser for øvrig til søknaden av 24. november 2015, tilleggsopplysninger innsendt 4. april 2016, Fiskeridirektoratets innstilling til klagebehandling 20. mai 2016 og til møte i Nærings- og fiskeridepartementet 20. juni 2016 hvor det ble gitt en presentasjon av prosjektet.

## 2. SØKNADEN OG KLAGEN

Prosjektet med utviklingen av Helixir er grundig beskrevet i søknaden og tilleggsopplysninger innsendt senere. Departementet vil i det følgende derfor kun angi noen hovedpunkter fra søknaden, Fiskeridirektoratets vedtak, klagen og Fiskeridirektoratets klageinnstilling.

Ifølge søknaden etablerte MF og Stranda Prolog i 2013 et samarbeid om utvikling og utprøving av en ny metode for avlusing som fikk navnet Helixir. Prosjektet ble i 2014 avløst av en samarbeidsavtale som omfattet bygging av en pilotflåte levert av Stranda Prolog AS, samt rammer for et samarbeid rundt testing av flåten i regi av MF som kjøper av flåten.

Postadresse  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@nfd.dep.no

Besøksadresse  
Grubbegata 1  
www.nfd.dep.no

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

Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Silje Wangen  
Myklebust  
22246364

Prototypen av Helixir ble levert til MF 28. januar 2016. I følge samarbeidsavtalen tar MF risikoen for medisinsk og biologisk funksjonalitet og for uttesting av piloten. Det som gjenstår er utprøving av en rekke medikamenter slik at produktet kan fungere for en bredde av ulike medikamenter. Flåten må tilpasses, modifiseres og om nødvendig bygges om for å kunne ha en kommersiell funksjonalitet. Ulike medikamenter og parasitter/agens vil kreve egne tilpasninger av teknologien. Det er derfor behov for biomasse som kan benyttes i disse forsøkene, estimert til 44 000 tonn over fem år. Det er behov for utviklingsbiomasse og risikoavlastning videre i utviklingsløpet for å få frem en viktig metodeforbedring innen behandling av oppdrettsfisk. Det fremheves at uten utviklingsbiomasse kan ikke prototypen utvikles til å bli et kommersielt produkt med nødvendig datagrunnlag.

Kostnadsrammen for prosjektet er i søknaden oppgitt å være på 63 millioner kroner inklusive bruk av kommersiell biomasse som er stipulert til 28 millioner kroner. MF sin andel av kostnadene utgjør 44 millioner kroner i tillegg til at det kan påløpe kostnader til ombygginger og renseteknologi. Det er lagt opp til et fem års utviklingsarbeid. I klagen vises det til at selskapet står ved et tidsskille hvor de må ta stilling til om planene skal nedskaleres for å ta ned risiko til et akseptabelt nivå eller om de skal gjennomføre utviklingsplanene slik som skissert i søknaden. Det avgjørende er om det blir tildelt utviklingstillatelse, slik at prosjektplaner kan gjennomføres innenfor kortest mulig tid for å kunne frambringe ny teknologi som kan bidra til å løse næringens akutte behov for å løse utfordringene med lus.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden. Etter direktoratets syn faller prosjektet ikke innenfor formålet med utviklingstillatelse, jf. formålsbestemmelsen i laksetildelingsforskriften § 22. Fiskeridirektoratet anser heller ikke at vilkåret i forskriften § 23 b "å utvikle teknologi", er oppfylt. I vurderingen ble det særlig lagt vekt på fire forhold: 1) At Helixir ikke skal benyttes til produksjon av fisk, 2) at det ikke er godtgjort et konkret biomassebehov knyttet til teknologiutvikling, 3) at prototypen Helixir allerede er bygget og levert, og 4) at den gjenstående delene av prosjektet primært er knyttet til utprøving av medikamenter, mer enn teknologi. Det vises imidlertid til som et positivt element at prosjektet delvis møter formålet med utviklingstillatelse ved at det søker å løse utfordringene med lakselus, som er en av de største miljøutfordringene i næringen.

Måsøval påklaget Fiskeridirektoratets vedtak 2. mai 2016. I følge klager oppfylder prosjektet de krav som stilles i laksetildelingsforskriften. Utviklingen av Helixir dreier seg om å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode og som vil bidra til å løse en eller flere av miljøutfordringene som næringen står overfor. Det anføres at Helixir-prosjektet ikke er ferdig utviklet. Prosjektet består av to faser. Fase en som gjaldt utviklingen av en prototype er gjennomført, og nå gjenstår fase to som gjelder utviklingen fra prototype til kommersielt produkt. Det gjenstår betydelig med utviklingsarbeid og det understrekes at det er Helixir som skal testes, ikke medikamenter slik Fiskeridirektoratet skriver. I og med at Helixir er en behandlingsplattform er det nødvendig med bruk av medikamenter og samarbeid med legemiddelfirmaer om utprøving for å teste teknologiens funksjonalitet.

Det er etter klagers oppfatning ikke rettslig grunnlag for å avgrense teknologibegrepet til "produksjonsenheter" slik direktoratet har gjort. Det vises til at avlusningsoperasjoner, på lik

linje med andre håndteringsoperasjoner, er en nødvendig del av driften av et kommersielt lakseoppdrettsanlegg, og at det derfor ikke er tvil om at Helixir er produksjonsteknologi. Det anføres at testing av prototypen handler om teknologiutvikling og at produksjonsteknologi er mer enn oppdrettsenheten. Helixir vil være en naturlig del av produksjonsteknologisk utstyr på en lokalitet. Målet med Helixir er å redusere medisinerbruken med 90%, ha nullutslipp av medisinerester, ha nullutslipp av lus fra flåten og samtidig oppnå god dyrevelferd. Teknologien kan også utvikles til å benyttes til nye medisiner, andre fiskehelseutfordringer, andre driftsoperasjoner og på andre arter. Flåten kan muligens også videreutvikles med tanke på å være en integrert del av oppdrettsanlegg, benyttes til helsefremmende produkter inklusive dryppvaksiner og i ulike håndteringsoperasjoner, men dette er ikke en del av fase to i prosjektet.

Videre anføres det at utviklingen av Helixir er innovasjon og at nettopp slike innovasjoner som kan brukes i dagens driftsmodell i matfiskproduksjon vil gi det største bidraget til å løse luseutfordringen. Det vises blant annet til at Helixir vant innovasjonsprisen under AquaNor 2015.

Prosjektet har et klart behov for biomasse for å gjennomføre utvikling av biomassteknologien. Uten utviklingsbiomasse kan ikke teknologien utvikles, ettersom det ikke kan gjennomføres avlusinger. Spørsmålet om konsesjonsbiomasse stiller seg ikke annerledes i dette prosjektet enn i andre utviklingsprosjekter. Også disse prosjektene kan gjennomføres med ordinære tillatelser.

Fiskeridirektoratet har opprettholdt sitt syn og oversendt klagen til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse.

### **3. RETTSLIG GRUNNLAG**

Måsøval er part i saken og klagen er innkommet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansens kompetanse fremgår av forvaltningsloven § 34.

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. I følge formålsbestemmelsen i laksetildelingsforskriften § 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 andre 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."*

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

#### **4. DEPARTEMENTETS VURDERING**

Formålet med utviklingstillatelser er å legge til rette for utvikling av teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Dersom utviklingen av Helixir lykkes vil den ifølge søknaden gi en effektiv sykdoms- og parasittbehandling. Medisinbruken vil reduseres med 90 %, samtidig som den innebærer nullutslipp av medisiner og lus, i tillegg til at den bidrar til god fiskevelferd. Målet er også at en videre utvikling av flåten gjør at den kan benyttes på andre medisiner, fiskehelseutfordringer, driftsoperasjoner og arter. Ut fra disse opplysningene vil således Helixir kunne bidra til å løse utfordringer med lus som er en av de største miljøutfordringene næringen har og dermed falle innenfor formålsbestemmelsen på dette punktet.

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. Departementet har presisert dette i retningslinjene. Her fremgår det 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.

Det fremgår av laksetildelingsforskriften § 23b at blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon kan falle innenfor ordningen. I dette tilfellet er prototypen ferdig, men det gjenstår videre utvikling av denne frem mot kommersialisering. Denne fasen kan således være omfattet av ordningen, gitt at vilkårene som ellers stilles for å få tillatelse er oppfylt.

Spørsmålet er etter dette om den videre utviklingen av Helixir i fase to av prosjektet, som omfatter utvikling fra prototype til kommersielt produkt, oppfyller vilkårene. Vurderingstemaene er blant annet om gjenstående fase av prosjektet innebærer tilstrekkelig teknologiutvikling, om dette er å anse som produksjonsteknologisk utstyr og om tildeling av utviklingstillatelser er nødvendig for å kunne realisere prosjektet.

MF anfører at Fiskeridirektoratet legger en for snever tolkning til grunn av hva som er omfattet av ordningen og at det ikke er rettslige holdepunkter for en slik fortolkning. Laksetildelingsforskriften § 23b første ledd oppstiller et krav om at prosjektet må omfatte å utvikle teknologi. I retningslinjene punkt 1 er dette presisert ved at ordningen med utviklingstillatelser begrenses til utvikling av produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner. Det er videre avgrenset mot utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer, men det kommer ikke på spissen i denne saken. I punkt tre i retningslinjene er det også vist til at prosjektet blant annet kan dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg lengre til havs og innerst i fjorder. En tolkning av ordlyden sett i sammenheng med retningslinjene tilsier etter departementets vurdering at prosjekter må ha en nær tilknytning til selve produksjonen av fisk for å falle innenfor ordningen. Departementet legger uansett til grunn at forvaltningen har en betydelig skjønnsmargin når det skal avgjøres hvilke typer prosjekter som kan tenkes å falle inn under ordningen. Departementet viser i denne forbindelse til retningslinjene s. 3 der det fremgår at *"Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om de kriteriene som følger av denne bestemmelsen anses oppfylt. Søker har ikke et rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelige investeringer og innovasjon."*

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. Departementet støtter således fiskeridirektoratets vurdering av dette spørsmålet.

Søker anfører at dersom Helixir skal kunne lykkes som et kommersielt produkt, må den kunne benyttes for en bredde av ulike medikamenter. Teknologien må derfor utvikles videre for bruk av ulike medikamenter, herunder rensing av avløp. Videre må teknologien utvikles for å oppnå optimal håndtering av fisken, tilpassing av vannmiljø mm. Plattformen må derfor tilpasses, modifiseres og muligens bygges om for å ha en kommersiell funksjonalitet, og det er behov for biomasse som kan benyttes i disse forsøkene. Det vises også til at prototypen er en oppfinnelse som er patentbeskyttet. Dette viser at prosjektet dreier seg om teknologiutvikling og innovasjon. Etter departementets oppfatning har teknologiutviklingen i hovedsak foregått i fase en, og fase to vil i større grad dreie seg om utprøving og tilpasning av flåten til bruk for ulike legemidler samt videreutvikling av system for blant annet rensing og håndtering av fisken. Selv om det ikke er legemidlene som sådan som skal utvikles, men hvordan Helixir kan benyttes til badebehandling, er det departementets oppfatning at de utviklingsoppgaver som gjenstår i prosjektet ikke vil oppfylle kravet om å være teknologiutvikling som innebærer betydelig innovasjon. Departementet er således enig i Fiskeridirektoratet sin vurdering.

Departementet vil for øvrig vise til at ordningen er begrenset til de store prosjekter som næringen selv ikke kan ta risikoen med å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. Det er således en forutsetning for å kunne få tildelt utviklingstillatelser at

prosjektet ikke vil bli gjennomført ellers. Som vist til over ble det inngått et samarbeid om utvikling av Helixir allerede i 2013-2014. Dette innebærer at MF før utviklingstillatelser ble etablert vurderte risikoen i prosjektet og valgte å overta en prototype av Helixir som måtte utvikles videre før den kunne kommersialiseres. MF har således vurdert risikoen og valgt å gå videre med dette prosjektet uavhengig av muligheten for å få tildelt utviklingstillatelser. Det synes dermed som om utviklingstillatelser ikke er avgjørende for om prosjektet blir fullført eller ikke. Dette underbygges også av uttalelser i klagen på side 1 hvor det vises til at selskapet må ta stilling til om "vi skal nedskalere planer for å ta ned risiko til et akseptabelt nivå eller om vi skal gjennomføre dette på det nivå som er presentert i Søknaden. Det avgjørende forhold er da om man får tildelt utviklingstillatelser, slik at prosjektplaner kan gjennomføres innenfor en kortest mulig tidshorison for å kunne frembringe en ny teknologi som kan bidra til å løse næringens akutte miljøutfordring med lus." Departementet oppfatter at prosjektet vil kunne gjennomføres på en raskere og muligens mer omfattende måte dersom det ble tildelt utviklingstillatelser, men dette kan etter departementets syn ikke tillegges vekt.

MF har i søknaden vist til at utviklingskostnadene i dette prosjektet er betydelige, og at de relativt sett sammenlignet med SalMar ASA (Ocean Farming AS) sitt havmerd-prosjekt, utgjør en større kostnad og dermed risiko for MF enn for SalMar ASA. Departementet ser at kostnadene som er oppstilt i søknaden og som gjenstår for MF er store, men har ikke vurdert ytterligere om kostnadene som er oppstilt er relevante for vurderingen, ei heller om de ville tilfredsstilt kravet om betydelige kostnader, da dette ikke er avgjørende for resultatet i saken.

Departementet stiller til slutt spørsmål ved omfanget av biomasse som det er søkt om for å få gjennomført prosjektet, og er enig med Fiskeridirektoratet i at biomassen som er omsøkt ikke i tilstrekkelig grad er knyttet til utvikling av teknologi.

Departementet har etter dette kommet til at prosjektet med utvikling av Helixir faller utenfor ordningen i og med at det ikke er å anse som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon. Departementet har også vurdert saken slik at prosjektet ikke oppfyller forskriftens krav til utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon.

## **5. VEDTAK**

Fiskeridirektoratets vedtak datert 15. april 2016 opprettholdes. Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Vedtaket er fattet av statsråd Per Sandberg.

Med hilsen

Vidar Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**Adressliste**

Måsøval Fiskeoppdrett AS

7266

KVERVA