

Bremnes Seashore
Bremnes Seashore AS

Deres ref

Vår ref

Dato

17/5314-9

20. april 2018

Klage fra Bremnes Seashore AS

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage datert 23. juni 2017 vedrørende avslag på søknad om utviklingstillatelse samt senere innsendte vedlegg til klagen. Det vises også til møte mellom selskapet og departementet 9. januar i år.

Bremnes Seashore AS (heretter Bremnes), søkte 9. mai 2016 om seks utviklingstillatelse. 26. mai 2017 avslo Fiskeridirektoratet søknaden. 23. juni 2017 klaget Bremnes over avslaget. Direktoratet har i brev 18. oktober 2017 opprettholdt sitt avslag og oversendt saken til departementet for behandling.

Departementet legger til grunn at vilkårene for å klage foreligger og kan som klageorgan prøve alle sider ved saken, jf. forvaltningsloven § 34.

1. Konseptet

Bremnes har i sammendraget av søknaden formulert prosjektet som følger:

"Bremnes Seashore AS har i samarbeid med sentrale aktører på forsknings- og leverandørsiden en ambisjon og målsetning om å utvikle teknologi for havbruk på lokaliteter i ytre kystsone (eksponerte lokaliteter). Ved å lykkes åpnes det opp muligheter for et betydelig vekstpotensial i havbruksnæringen i tråd med hva næringen og samfunnet ønsker. Samarbeidspartnerne er Havforskningsinstituttet, AKVA group ASA, Egersund Net AS, Uni Research Polytec og Aqua Knowledge AS. Alle disse representerer det ypperste av ekspertise og kompetanse innenfor sine respektive områder

Bremnes Seashore har per i dag tre forskningstillatelse for forskning på effekter av tubenot (patentert merdteknologi) mot lakseluspåslag. Tubenot prosjektet har gitt svært lovende resultater, og et naturlig skritt videre er å utvikle tubenoten for eksponerte lokaliteter. Tubenoten vil inngå som et sentralt element i et totalkonsept for havbruk på eksponerte

lokaliteter. Foruten merdteknologi omfatter prosjektet; utvikling av fôrflåte, utvikling og anvendelse av stor smolt i eksponert lokalitet, dokumentasjon av eksponert oppdrett på fiskeadferd/-velferd, notteknologi, HMS og lønnsomhet.

Det søkes etter 6 utviklingstillatelser i inntil 7 år for utvikling og dokumentasjon av anleggets tekniske egenskaper, fôrflåte, overvåkings- og styringssystemer, fiskevelferd og påvirkninger ytre miljø.

Det er knyttet høy risiko til prosjektet. Teknologien som skal utvikles og videreutvikles krever storskala testing under realistiske betingelse og tilgang på utviklingstillatelser i prosjektet har avgjørende betydning. Lokalitet Brennevinsgrunnen ligger midt i Boknafjorden i Rogaland og er utsatt for bølger og vind direkte fra Nordsjøen. Brennevinsgrunnen er sett ut som et egnet sted for testing og utvikling, og Bremnes Seashore har allerede fått godkjent lokaliteten.

Ved å lykkes i prosjektet oppnås et betydelig kompetanseløft i næringen både på oppdrett- og utstyrssiden."

Det fremgår at man har kunnskap om tubenot på skjermede lokaliteter, men det kreves en ny teknologi for å benytte en slik not i eksponerte områder. De største utfordringene hevdes først og fremst å være knyttet til de tekniske installasjonene og interaksjon mot fôrflåte og båter. Det er tale om en ny teknologi for et nytt bruksområde som vil kreve helt andre fortøyningsløsninger, materiale, styringssystemer enn hva som benyttes på skjermede lokaliteter. For å få et bærekraftig anlegg skisseres minimum seks merder på 200 meters diameter hver i en felles fortøyning.

I en oppdatert statusoversikt per mars 2017 fremgår det at prosjektgruppen har valgt å dele prosjektet inn i utviklingsområder og dokumentasjonsområder som følger:

Utviklingsområder:

1. Tubenot
2. Fôrflåte
3. Stor smolt
4. Prosjektering og drift av eksponerte lokaliteter (Maroff)

Dokumentasjonsområder:

- Anlegg og fôrflåte
- Overvåkings- og styringssystemer
- Sikkerhet og risiko
- Dyrevelferd og miljø
- Lønnsomhet

Statusoversikten fra mars 2017 inneholdt også et revidert budsjett. Prosjektet skal være ferdig i 2024 og de reviderte totale prosjektkostnadene er justert opp med 53 millioner kroner til 1 115 150 000 kroner.

Departementet viser for øvrig til søknaden med etterfølgende klage og supplerende vedlegg.

2. Fiskeridirektoratets vurdering

I sin vurdering av søknaden savnet direktoratet mer beskrivelse av teknologiutviklingen for å kunne gjøre nødvendige vurderinger. Det ble lagt til grunn at Bremnes ikke har kommet langt nok i konseptutviklingen til at utviklingen av produksjonsteknologi kan beskrives tilstrekkelig konkret. Det var derfor ikke mulig å avgjøre hvorvidt søknaden falt innenfor formålet med utviklingstillatelser. I vedtaket fremgår det at direktoratet la til grunn at det var mer nærliggende å vurdere konseptet som en naturlig videreutvikling av eksisterende teknologi fremfor utvikling av ny.

I klagen har Bremnes gitt utfyllende opplysninger og direktoratet viser til at det foreligger tilstrekkelig med informasjon til å konkludere med at vilkårene for å få tildelt tillatelse ikke er oppfylt. Denne vurderingen er styrket gjennom den nye informasjonen. Derimot justerte direktoratet sin begrunnelse noe og mente konseptet fremsto som mer videreutviklet og at teknologiutviklingen var mer konkretisert. Kravet om betydelig innovasjon er likevel ikke oppfylt da konseptet fremdeles bærer mer preg av å være en naturlig videreutvikling av eksisterende anleggsteknologi. Klagen bidro slik sett til å synliggjøre hva videreutvikling og tilpasning spesifikt vil innebære.

Direktoratet skrev blant annet:

"Det eneste vi kan se skiller seg fra tradisjonelle akvakulturanlegg, foruten redundans, økte dimensjoner og kapasitet, er tubenoten. Tubenoten vil antakeligvis bremse opp mer vann enn en åpen notpose og dermed føre til et endret lastbilde hvor knutepunkt på flytekragen og hele fortøyingssystemet må ha en høyere kapasitet enn det som hadde vært tilfellet dersom notposen hadde hatt tradisjonell utforming."

Samtidig tok direktoratet noe selvkritikk på at det i avslaget ikke fremgikk tydeligere at vilkåret om betydelig innovasjon ikke var oppfylt. Klagens anførsel om at det er begått saksbehandlingsfeil ved at utredningsplikt, veiledningsplikt og likebehandling ikke var ivare tatt når direktoratet lot være å ta kontakt for å be om mer informasjon, ble imøtegått av direktoratet som blant annet viste til at hensynet til effektiv saksbehandling tilsier at det ikke er nødvendig å innhente ytterligere opplysninger i saker der disse ikke vil kunne få betydning for resultatet. Dette er noe som gjelder flere søkere enn Bremnes.

3. Klagen

Bremnes viser til at direktoratet har gitt tre hovedbegrunnelser for sitt avslag.

Den første begrunnelsen gjelder direktoratets vurdering av at konseptet ikke har kommet langt nok i utviklingen til å oppfylle kravet om betydelig innovasjon. Bremnes anfører at det ikke kan stilles krav om at prosjekter må ha kommet «langt nok» i konseptutviklingen før søknad sendes inn for at utviklingstillatelser kan gis, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd andre setning, samt femte ledd.

Det vises også til retningslinjene hvor det på side 3 står at det kan være aktuelt at prosjekter som allerede har hatt forskningskonsesjon søker om utviklingskonsesjon for å ta prosjektet videre fra forskningsfasen, via utviklingsfasen og frem mot kommersialisering. Søkere skal følgelig kunne ta utgangspunkt i eksisterende kunnskap og erfaring fra forskning eller praksis og søke om konsesjoner til arbeidet med utvikling av ny teknologi.

Den andre begrunnelsen som bestrides er at søknaden ikke inneholder tilstrekkelig informasjon eller dokumentasjon om at konseptet innebærer betydelig innovasjon og dermed om søknaden omfattes av formålet med tildeling av utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 22. Bremnes hevder at det i søknaden er gitt utfyllende og detaljert informasjon om konseptet og hvilken teknologi mv. som er tenkt benyttet og videreutviklet. En normal og forsvarlig saksbehandling burde tilsi at direktoratet tok kontakt med selskapet og etterlyste det de mener manglet. Dette kravet kan ikke fravikes ved å vise til kapasitets- og effektivitetsutfordringer. Det kan heller ikke anføres at man ved å tillate ettersending av informasjon i realiteten ville tillate at det søkes om et annet prosjekt. Det vises til at det følger av departementets uttalelser i saken om Gigante Offshore AS at det er i tilfeller hvor søknaden suppleres med dokumentasjon som går utover rammene av søknaden, at det i realiteten blir tale om en ny søknad. Bremnes viser også til at direktoratet vedrørende Norway Royal Salmon ASA og Aker ASA, ba om ytterligere dokumentasjon. Det foreligger ikke saklig grunn til å forskjellsbehandle Bremnes i nærværende sak.

Den tredje begrunnelsen som bestrides er direktoratets vurdering av at det er mer nærliggende å se konseptet som en naturlig videreutvikling av eksisterende teknologi, enn utvikling av ny teknologi. Det anføres at det er uklart hvorvidt avslaget beror på at det er gitt mangelfull dokumentasjon, eller om direktoratet også mener at konseptet ikke innebærer betydelig innovasjon. Vedrørende det siste vises det til vedtaket om Salmar sin søknad om utviklingstillatelser for konseptet Havmerden. Det anføres at Bremnes sitt konsept på samme måte er noe helt nytt og uprøvd og i vesentlig grad skiller seg fra annen kjent teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk, og dermed oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon.

Det er i klagen for øvrig gitt nærmere informasjon om den omsøkte teknologi.

4. Departementets vurdering

4.1 Rettslig grunnlag

Departementet vil første redegjøre for utgangspunktet som legges til grunn når søknader om utviklingstillatelser vurderes.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse. I følge laksetildelingsforskriften § 23b første ledd må prosjektet omfatte utvikling av teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Departementet har presisert dette i retningslinjene hvor det fremgår 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 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. Den endelige avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig vurdering. Det innebærer at det er nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig at vilkårene er oppfylt.

4.2 Spørsmålet om konseptet innebærer "betydelig innovasjon"

Departementet legger til grunn at utvikling av tubenot for eksponerte lokaliteter med bølgehøyde Hs inntil 8 meter utgjør kjernen i konseptet. Vi legger også til grunn at det i dag er tilgjengelig for salg tubenøter for tradisjonelle lokaliteter, jf. informasjon på Egersund Net sine hjemmesider under fanen "produkter" med tilhørende brukerhåndbok for riktig bruk av dette utstyret.

Konseptet som beskrives i søknaden innebærer dermed at man skal videreutvikle kjent teknologi for normalt værutsatte akvakulturlokaliteter til å kunne operere på lokaliteter med større miljølaste fra bølger, vind og strøm, i dette tilfellet avgrenset av en maksimal bølgehøyde Hs 8 meter. Det må dermed vurderes om en slik oppskalering av allerede kjent teknologi, med de utfordringene det medfører, vil oppfylle kriteriet om "betydelig innovasjon".

Det følger av laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd at:

"Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakurområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere".

Tubenot er i dag kommersielt tilgjengelig for salg. Konseptet er således basert på kjent teknologi. Søknaden beskriver en videreutvikling og oppskalering av dette notkonseptet til å kunne tåle større miljølaste tilsvarende en bølgehøyde Hs på 8 meter. For å oppnå dette beskriver søker tiltak som innebærer økte dimensjoner, kapasitet og redundans sikret gjennom tiltak som flere ankerliner til samme koblingsplate, flere haneføtter for å fordele lastene fra flytekragen samt doble rammetau.

Vi er enig med direktoratet i at det som skiller konseptet fra tradisjonelle akvakulturanlegg, foruten redundans, økte dimensjoner og kapasitet, er tubenoten. Konseptet tubenot hvor fisken tvinges til å oppholde seg i dypere vannlag det meste av tiden for å unngå påslag av luselarver, er imidlertid et kjent konsept. En oppskalering av dette konseptet ved bruk av kjente fortøyningsløsninger og materialer, dog dimensjonert for økte miljølaste, er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig til å oppfylle kriteriet for "betydelig innovasjon".

4.3 Spørsmålet om plikt til å innhente supplerende informasjon

Departementet vil presisere at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjekt, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt, se blant annet vedtak 8. mars 2016 og 6. april 2016 om avslag på søknader fra henholdsvis Gigante Offshore AS og Gifas Marine AS.

Det har i behandlingen av andre søknader om utviklingstillatelser, inkludert klagebehandling, vært tatt stilling til denne type spørsmål og det har fra myndighetenes side vært høy bevissthet rundt denne type problemstillinger og viktigheten av å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling som samtidig balanserer hensyn til akseptabel tids- og ressursbruk. Det er også et poeng når det gjelder søknader om utviklingstillatelser at det gjelder et kjøprinsipp, hvor det kan få betydning hvem som har søkt først av ellers like prosjekter.

Det er i klagen anført at en normal og forsvarlig saksbehandling burde tilsi at direktoratet tok kontakt med selskapet og etterlyste det de mener manglet. Ved å unnlate dette har man uten saklig grunnlag også forskjellsbehandlet Bremnes sammenlignet med andre søkere.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger også av samme lov § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt, men at omfanget av denne må tilpasses det 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. Utgangspunktet er at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som man mener er relevante og nødvendige for saken.

I likhet med det departementet uttalte i sin behandling av klagesaken fra Gigante Offshore AS legges det til grunn at det også i nærværende sak er søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet (utviklingstillatelser), fremgår av forskrift og retningslinjer. Søker er en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser er lagt høyt. Det er også søkeren som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt. Departementet kan ikke se at direktoratet har begått saksbehandlingsfeil når det i denne saken ikke er innhentet supplerende informasjon.

Gjennom klagebehandlingen har Bremnes for øvrig supplert søknaden med utfyllende informasjon noe som direktoratet har vurdert i sin innstilling til klagen uten at dette har medført at vilkårene anses oppfylt. Derimot har direktoratet uttalt at det kunne fremgått tydeligere i selve vedtaket at vilkåret om betydelig innovasjon ikke var oppfylt. Departementet er enig i det.

4.4 Spørsmålet om prosjektet må ha kommet "langt nok" for å kunne tildeles utviklingstillatelse

Det er under 4.3 vist til 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 fremgår av vedtaket at det direktoratet har gjort i sin vurdering er å fastslå at konseptutviklingen ikke er kommet langt nok til at utviklingen av produksjonsteknologi kan beskrives tilstrekkelig konkret. Departementet oppfatter dette som en gyldig slutning. Det må kreves at søknaden gir grunnlag for å vurdere om det foreligger utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon. Det fremgår under 4.3 at direktoratet i sin innstilling til klagen mente at teknologiutviklingen nå var mer konkretisert som følge av den utfyllende informasjonen og at det derfor var mulig å gjøre nettopp en slik vurdering.

5. Vedtak

Klagen fra Bremnes avslås. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Det settes som vilkår at mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket kommer frem, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Vidar Landmark
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Fiskeridirektoratet