



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Cermaq Norway AS
v/ Niels Georg Holm

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5453-5

29. januar 2021

Cermaq Norway AS - Svar på klage på avslag om 13 utviklingstillatelser til konseptet Flexifarm

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Vi viser til klage fra Cermaq Norway AS datert 30. november 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om 13 utviklingstillatelser 26. oktober 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 25. september 2019.

Cermaq Norway AS (heretter Cermaq eller klager) søkte 3. november 2017 om 13 utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Flexifarm" – et lukket flytende anlegg med smitterensing. Fiskeridirektoratet avsto søknaden 26. oktober 2018 fordi konseptet ikke oppfylte kriteriet om betydelig innovasjon. Cermaq påklaget vedtaket 30. november 2018. Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag, og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 25. september 2019.

Cermaq er part i saken, og klagen er innkommet innen utløpet av den utsatte klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. 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 26. oktober 2018 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

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
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Samantha Tahir-
Hafting
22 24 67 51

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. 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 den

Om konseptet

Konseptet "Flexifarm" er beskrevet som et lukket flytende anlegg med behandling av inntaksvann. Formålet med konseptet er å bedre arealeffektiviteten ved å gi lavere dødelighet og økt produktivitet som følge av optimalisering av vannmiljøet. Anlegget er konfigurert som et tradisjonelt merdanlegg i rammefortøyning, med overbygget tak og fysisk innkapslet med presenningsduk utenpå noten. Videre skal anlegget være utstyrt med teleskopiske slanger for inntak av vann på variable dyp. Det skal utvikles opplegg for vannbehandling for desinfeksjon av inntaksvannet som skal fjerne parasitter og redusere

innholdet av patogener i inntaksvannet. Konseptet inneholder også systemer for utslippsvann og slam som skal kvernes før utslipp slik at synkehastigheten blir lavere.

Det er tenkt utviklet en merd for postsmolt (FlexiFarm 400t) i lukket og åpen versjon, som skal oppskaleres til en tilsvarende merd for slaktefisk (FlexiFarm1000t). Konseptet skal kunne tas i bruk på alle lokaliteter med signifikant bølgehøyde på 2,5 meter og på lokaliteter med lav gjennomstrømning. Etter søkers vurdering har konseptet mulighet til å kunne benyttes på mer enn 80 % av dagens lokaliteter.

Varighet på prosjektet er 7 år og prosjektinvesteringene er opplyst å være 1 milliard NOK på søknadstidspunktet, men var per 8. mai 2020 estimert til nærmere 1,5 milliarder.

Avslag

Fiskeridirektoratet foretok bare en vurdering av FlexiFarm 400t, siden FlexiFarm1000t ikke var nærmere beskrevet i søknaden eller tilleggsinformasjonen. Direktoratet fremholdt at konseptet vil kunne bidra til å redusere areal- og miljøutfordringer for næringen, og således er omfattet av formålet med ordningen med utviklingstillatelser. I vurderingen av betydelig innovasjon kom direktoratet til at konseptet inneholder komponenter av kjent teknologi, men at disse er sammensatt på en ny måte og som derfor har forbedringspotensial sammenlignet med alminnelig åpne merder. Løsningen for inntak av vann, utspiling av duk og not samt rengjøringen av not var ikke tilstrekkelig godt prosjektert, og disse er vesentlige for at konseptet skal kunne fungere som tenkt. Direktoratet ga uttrykk for tvil, men konkluderte med at den høye terskelen i kriteriet om "betydelig innovasjon" ikke var oppfylt.

Klage

Cermaq påklaget Fiskeridirektoratets avslag og anførte at konseptet er tilstrekkelig godt prosjektert og at det uansett er lagt til grunn et for strengt dokumentasjonskrav. Vedlagt klagen var også ytterligere dokumentasjon knyttet til inntak av vann og utspiling av duk. Videre mener Cermaq at direktoratet ikke har oppfylt sin veilednings- og opplysningsplikt når direktoratet ikke har etterspurt ytterligere detaljer og viser til at andre søkere har fått konkrete henvendelser fra Fiskeridirektoratet om manglende dokumentasjon. Videre anfører Cermaq at innovasjonskriteriet er oppfylt, herunder at det er foretatt en feil vurdering av konseptets rømmingssikkerhet. Cermaq anfører at innovasjonskriteriet er oppfylt, og at Fiskeridirektoratet feilaktig har sammenlignet konseptet mot ikke-kommersialisert lukket produksjonsteknologi og at dette har medført at konseptet er vurdert opp mot en for høy terskel. Cermaq anfører at departementets uttalelser i AkvaDesign-saken ikke kan forstås slik at innovasjonshøyden skal vurderes opp mot teknologi som ikke er i kommersiell bruk.

Klageinnstilling

Fiskeridirektoratet opprettholdt sin vurdering om at konseptet FlexiFarm ikke oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon, og understreket i klageinnstillingen at dette ikke skyldes prosjekteringsmanglene som var påpekt i avslaget – men fordi konseptet som sådant ikke oppfylte den høye terskelen til kriteriet om "betydelig innovasjon". Direktoratet pekte på at lukkede konsepter er svært nær kommersialisering, og det skal således mye til for at et

lukket konsept som bygger på videreutvikling av kjent teknologi, skal kunne anses å være "betydelig innovasjon". Direktoratet fremholdt videre at dokumentasjonskravet ikke var for strengt, innovasjonshøyden i prosjektet er ikke tilstrekkelig og det er ikke begått saksbehandlingsfeil.

2. Departementets vurdering

Departementet har gjennomgått søknaden med vedlegg, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, tilleggsinformasjon fra søker, innstilling fra Fiskeridirektoratet samt andre relevante dokumenter i forbindelse med klagebehandlingen. Det ble også holdt et møte med departementet 8. mai 2020 og et møte 14. desember 2020.

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. bestemmelsene i § 23 og § 23 b. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelser 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 tillatelse selv om prosjektet skulle innebære betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt tillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Betydelig innovasjon

Departementet legger til grunn at kjernen i konseptet er utvikling av en lukket oppdrettsmerd med filtrerings- og desinfiseringsløsninger for å hindre inntak av patogener og parasitter. I følge søknaden skal det utvikles en merd for postsmolt (Flexifarm 400) og en oppskalert merd for slaktefisk (Flexifarm 1000).

Flexifarm 1000 er i søknaden kun beskrevet som en videreutvikling av Flexifarm 400t, og departementet vurderer derfor denne delen av søknaden til å ikke være tilstrekkelig dokumentert i henhold til kriteriene satt for tildeling av utviklingstillatelser. I det følgende er det således bare FlexiFarm 400t som er gjenstand for departementets vurdering.

Søknaden beskriver at Flexifarm 400t skal utføres i to versjoner, en lukket versjon og en åpen versjon. Departementet er enig med Fiskeridirektoratets i at den åpne versjonen fungerer som et luseskjørt med fysisk avskjerming av merdens øvre vannvolum. Luseskjørt og ulike avarter av denne teknologien anser departementet som konvensjonell teknologi eller videreutvikling av konvensjonell teknologi, og dette faller derfor utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

Den lukkede versjonen av Flexifarm 400 er vurdert å kunne redusere areal- og miljøutfordringene næringen står overfor. Spørsmålet er om dette anlegget kan anses å inneha tilstrekkelig innovasjonshøyde til å oppfylle kriteriet om betydelig innovasjon.

Fiskeridirektoratet fant etter *noe tvil* at vilkåret om betydelig innovasjon ikke var oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. I sin innstilling viser de til at ulike former for lukkede konsepter er kjent fra før av, både før ordningen med utviklingstillatelser og i forbindelse med

andre søknader om utviklingstillatelser. De viser videre til sin gjennomgang av lukkede konsepter i forbindelse med avslaget til Aquantum Leap AS. Direktoratet legger til grunn at det skal mye til for at et lukket anlegg som bygger på videreutvikling av kjent teknologi, som tilfellet er for Flexifarm, kan oppfylle det strenge vilkåret om *betydelig innovasjon*.

Fiskeridirektoratet fant også at løsningen for inntak av vann, optimalisering av strømbildet, utspiling av not og duk og rengjøring av not ikke var godt nok prosjektert. Dette er utfordringer som Fiskeridirektoratet mente burde vært tatt opp i søknaden på en måte som viste at konseptet kunne la seg realisere som beskrevet. Direktoratet presiserte imidlertid i sin innstilling at den ovenfor omtalte tvilen knytter seg til hvorvidt vilkåret om «*betydelig innovasjon*» kunne anses for å være oppfylt for hele konseptet som sådant, uavhengig av prosjekteringen. Direktoratet viser også til at de påpekte manglene i prosjekteringsgrunnlaget i alle tilfeller ikke har betydning for resultatet i saken. Det er vurderingen av innovasjonshøyden for konseptet som har vært avgjørende for utfallet.

Departementet har i likhet med Fiskeridirektoratet vurdert tilleggsdokumentene som var vedlagt klagen. Dokumentene bidrar til å gi en bedre beskrivelse av de momenter som direktoratet vurderte som mangelfulle i sitt avslag. Departementet anser at konseptet nå er noe bedre opplyst.

Departementet er enig i direktoratets vurdering hva gjelder den generelle utviklingen av lukket oppdrettsteknologi. Det er i dag en rekke aktører som tester ut lukkede anlegg i sjø, både som et resultat av at de har blitt tildelt utviklingstillatelser, og også rent kommersielt utenfor denne ordningen. Prinsipielt mener departementet at det er relevant å se hen til den generelle utviklingen av denne type konsepter når vi skal vurdere om et konsept som har søkt om utviklingstillatelser, skal vurderes opp imot kriteriet "betydelig innovasjon". Dette er også lagt til grunn i departementets uttalelse i klagesak vedr. Aquafarm Utvikling AS 25. november 2019 side 5 hvor departementets tidligere uttalelser i AkvaDesign også ble omtalt:

"... side 11 i klageavgjørelsen 20. mars 2017 (AkvaDesign AS), hvor vi ga uttrykk for at det i vurderingen av betydelig innovasjon «kan tas hensyn til annen eksisterende teknologi selv om den foreløpig ikke er i kommersiell bruk» og til vedtak 10. desember 2018 (Steinvik Fiskefarm AS), hvor vi skriver at «[i]nnovasjonsgraden skal således ikke måles kun mot tradisjonelle anlegg i sjø, men ses opp imot eksisterende teknologi på akvakulturområdet i sin helhet..."

Av klagen til Cermaq kan det tyde på at klager under punkt 3 i klagen mener det bør være tilstrekkelig at det omsøkte konseptet skiller seg vesentlig fra det som er i alminnelig kommersiell bruk i dag. Dette medfører ikke riktighet. Det er ikke slik at alle konsepter som skiller seg fra alminnelig kommersiell bruk i dag, vil oppfylle kriteriene for tildeling av utviklingstillatelser. Henvisningen til dette må ses på som et minimumskriterium for å kunne bli vurdert innenfor ordningen, men konseptet som helhet må fortsatt oppfylle kriteriet om betydelig innovasjon. Listen for betydelig innovasjon er lagt høyt, og det er i denne

sammenheng naturlig å ta utgangspunkt i status for den aktuelle teknologien ved vurderingstidspunktet.

Departementet vurderer at den mest fremtredende innovasjonen i konseptet er filtrerings- og desinfiseringsløsningen for å hindre inntak av patogener og parasitter. Dette skiller søknaden fra de fleste andre lukkede konsepter. Fiskeridirektoratet peker imidlertid i sitt avslag på at desinfisering av inntaksvann er kjent fra landbaserte anlegg. Sammensetningen av komponenter fra kjent, ikke-kommersiell lukket teknologi og kjent, kommersiell landbasert teknologi kan riktignok anses som en nyhet i denne sammenheng, men Fiskeridirektoratet fant at dette ikke er tilstrekkelig til å anses som «betydelig» innovasjon. Departementet er enig i direktoratets vurdering, og viser i tillegg til avslaget til Grimstad Holding sin søknad om utviklingstillatelser hvor rensing av innløpsvann, som tok utgangspunkt i kjent teknologi fra rensing av ballastvann, var en del av konseptet.

I klagen anfører Cermaq at Fiskeridirektoratet har misforstått søknaden og foretatt en uriktig begrensning av vurdering av prosjektet ved avgrensningen av den delen av søknaden som gjelder FlexiFarm 1000. Klager viser til at Fiskeridirektoratet etter deres mening har foretatt en annen vurdering av søknaden fra FishGlobe og at det ikke er grunnlag for å behandle Cermaq sin søknad annerledes. Som beskrevet tidligere i avslaget anser departementet at Flexifarm 1000 ikke er tilstrekkelig dokumentert til at det er mulig å vurdere om denne delen av søknaden er omfattet av formålet med utviklingstillatelser. I sammenligningen med avklaringene knyttet til FishGlobes søknad vurderer departementet at dokumentasjonen i søknaden fra Cermaq ikke er på samme nivå som FishGlobe-søknaden hva gjelder oppskalering av konseptet.

Departementet finner etter dette at konseptet Flexifarm som beskrevet i søknaden og tilleggsdokumentasjon ikke oppfyller kriteriet om betydelig innovasjon. Øvrige tildelingsvilkår er ikke vurdert.

Påstand om saksbehandlingsfeil

Departementet har innenfor ordningen med utviklingstillatelser gjennomgående lagt til grunn at det er søkeres ansvar på søknadstidspunktet å inngi tilstrekkelig dokumentasjon. Videre at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil i form av brudd på opplysnings- eller veiledningsplikt ved at dokumentasjon som mangler ikke aktivt er etterlyst. Dette utgangspunktet må legges til grunn også i denne saken. Cermaq har på lik linje med andre konsepter fått oppfordring om å sende inn ytterligere dokumentasjon i forbindelse med Fiskeridirektoratets behandling, og har også siden de mottok det første avslaget 26. oktober 2018 vært klar over hvilke dokumenter som har manglet i saken. Cermaq har som følge av dette ettersendt teknisk dokumentasjon i saken, som har vært vurdert av departementet i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

Departementet har etter dette kommet til at det ikke foreligger saksbehandlingsfeil.

3. Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 26. 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