

SUS Gladfisk

Deres ref

Vår ref

Dato

19/6614

15. juli 2022

## SUS Gladfisk AS – Stadfesting av vedtak om avslag på søknad om utviklingstillatelser

### 1. Innledning

Vi viser til klage fra SUS Gladfisk AS (heretter «Gladfisk») datert 1. april 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak datert 8. mars 2019 om avslag på søknad om fem utviklingstillatelser. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet den 18. november 2019.

Gladfisk er part i saken, og har dermed klagerett. Klagen ble framsatt to dager etter utløpt klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Klager ba ikke om utsatt klagefrist og har ikke begrunnet forsinkelsen i klagen. Fiskeridirektoratet fant likevel grunnlag for å behandle klagen i medhold av forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav a. Dette ble begrunnet med at klager fremstår som en privatperson og at klager selv synes å ha vært i den tro at klagefristen var overholdt. Nærings- og fiskeridepartementet tiltrer direktoratets vurdering på dette punkt.

Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag datert 8. mars 2019 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

## 2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 andre ledd skal akvakultur av matfisk til utvikling «bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode». Formålet med utviklingstillatelser er nærmere forklart i § 23 b første ledd andre punktum. I denne bestemmelsen står det at:

*«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.»*

De særskilte vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse følger av § 23b første ledd første punktum. Her står det at 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». Vilkåret «betydelig innovasjon» må her forstås i lys av bestemmelsens andre ledd, hvor det står at:

*«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.»*

Forvaltningens vedtak skal bygge på en samlet «faglig vurdering» av søknaden, jf. laksetildelingsforskriften § 23 første ledd. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens faglige skjønn å vurdere om tillatelse til utviklingsformål skal tilkjennes eller ikke, jf. også formuleringen «kan» i § 23b første ledd. Avgjørelsen vil bero på en helhetlig vurdering av den fremlagte dokumentasjonen i saken. I denne helhetsvurderingen vil departementets fastsatte retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelser stå sentralt.

## 3. Søknaden og behandlingen av denne

### 3.1. Søknaden

Gladfisk har søkt om fem utviklingstillatelser til sitt konsept med rømnings-/inntregningssikre oppdrettsanlegg for laks og ørret. Det omsøkte konseptet er i søknaden beskrevet som en fast stålkonstruksjon med en ytre not i stål som skal beskytte oppdrettsnotene inni mot predatorer og drivgods. Stålnoten skal også være rømningssikker. For å forhindre begroing, og for å opprettholde god vanngjennomstrømming og vannkvalitet, skal den ytre stålnoten spyles daglig fra innsiden og ut av en automatisk vasker. I tillegg skal opplegg for strøm, trykkluft, førslanger og høytrykksspyler være integrert i anlegget.

I tilleggsinformasjonen til søknaden står det videre at anlegget skal fungere som en «mellomløsning» mellom åpent og lukket anlegg i sjø. Det kommer også frem i dette tilleggsskrivet at stålanlegget som er valgt har et nytt, nedsenket fortøyningsssystem. Dette skal gjøre at brønnbåter eller servicebåter kan komme til på alle kanter uten å komme i

konflikt med fortøyningene. Stålanlegget skal ifølge Gladfisk også kunne benyttes både på offshorelokaliteter og på skjermede lokaliteter.

Departementet viser for øvrig til Gladfisks søknad med tilleggsinformasjon og til konseptbeskrivelsene i Fiskeridirektoratet sine vedtak.

### **3.2. Fiskeridirektoratets avslag**

Fiskeridirektoratet avslo Gladfisks søknad fordi de mente at den ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b. De vurderte at konseptet hadde begrenset nyhetsverdi, og at det heller ikke var egnet til å løse næringens arealutfordringer, i tråd med formålsbeskrivelsen i § 23b. Direktoratet mente at Gladfisk sitt konsept i teorien kunne bidra til å løse næringens utfordringer med rømming som følge av drivgods eller predatorer, men at dette ikke var dokumentert på noe vis. Uansett ville dette bidraget være for lite sammenlignet med utviklingstillatelsenes overordnede mål, ettersom konseptet kun vil bidra til å forhindre én av flere årsaker til rømming. Det ble i tillegg lagt vekt på at søknaden på ingen måte dokumenterer at anlegget kan bygges eller at konseptet kan realiseres og fungere på tiltenkt måte, for eksempel offshore. Gladfisk sin søknad ble i det hele tatt vurdert som «sparsommelig» i beskrivelsene av anlegget/anleggene de ønsker å utvikle.

### **3.3. Klagen**

Gladfisk påklaget Fiskeridirektoratets avslag. De er uenige i at det omsøkte prosjektet deres ikke innebærer «betydelig innovasjon». De begrunner dette med at anlegget deres er rømmingssikkert, at det forhindrer uønskede predatorer fra å ta seg inn til oppdrettsfisken og at teknologien de ønsker å utvikle enkelt kan overføres til eksisterende tradisjonelle oppdrettere. Gladfisk skriver videre at deres konsept vil kunne «få ned svinn med minimum 6 %, eller tilsvarende et totalt svinn fra utsett til slakt på under 10 %». De forklarer også at systemet med en ytre not i stål vil «bidra til sikkerhet og god fiskevelferd med redusert stress og ytre påvirkninger». I klagen lanseres også tradisjonelle luseskjørt som et tiltak for å forebygge spredning av lakselus. Samlet sett mener Gladfisk at deres konsept vil få stor betydning for næringen dersom de får muligheten til å teste og utvikle dette.

### **3.4. Klageinnstillingen**

Fiskeridirektoratet fant ikke grunn til å endre sitt opprinnelige vedtak på bakgrunn av Gladfisk sin klage. Direktoratets klageinnstilling forankres hovedsakelig i de samme argumentene som begrunnet det opprinnelige avslaget, herunder særlig at det omsøkte konseptet gir et for begrenset bidrag til næringens areal- og miljøutfordringer og at konseptet uansett er for dårlig dokumentert og lite utviklet. I tillegg står det at Gladfisk sin klageanførsel om bruk av luseskjørt ikke innebærer noen nyhet eller forbedring av eksisterende teknologi. Direktoratet finner derfor ikke grunn til å vektlegge denne anførselen.

## **4. Departementets vurdering**

Fiskeridirektoratet har avslått Gladfisk sin søknad fordi direktoratet vurderer at søknaden ikke oppfyller vilkåret «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23 b første ledd.

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i konseptet, og denne teknologien må innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak 29. oktober 2019 om avslag på søknaden om utviklingstillatelser fra Pure Atlantic:

«[...] 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.»

Dette gjelder tilsvarende også i denne saken. Departementet er av den oppfatning at både konstruksjon og drift av konseptet må være tilstrekkelig dokumentert på søknadstidspunktet. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Vi viser i denne sammenheng til retningslinjenes ikke uttømmende liste over «dokumentasjon som bør legges ved søknaden», se s. 2. Kompleksitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan medføre høyere krav til dokumentasjon.

Spørsmålet er om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for den teknologien som skal utvikles i dette konseptet, og om denne teknologien innebærer betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor.

Gladfisk har ikke levert noen form for teknisk dokumentasjon som underbygger det omsøkte prosjektet. Søknaden og de ettersendte dokumentene inneholder enkelte skisser av det beskrevne konseptet, i tillegg til noen nyhetssaker og en eldre vitenskapelig artikkel om predatorangrep og rømming. Utover dette er ikke konseptets grad av innovasjon og realiserbarhet dokumentert på noe vis. Etter departementets syn fremstår konseptet som er beskrevet i søknaden å være på et tidlig idéstadium. Det fremstår derfor som umodent for utprøving i fullskala.

Departementet vurderer etter dette at Gladfisk samlet sett, ikke har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at konseptet som helhet vil kunne realiseres som beskrevet i søknaden. Departementet er i likhet med Fiskeridirektoratet kommet til at prosjektet ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd andre punktum.

Øvrige vilkår for tildeling av utviklingstillatelser vil ikke bli behandlet.

## **5. Vedtak**

Klagen tas ikke til følge. Fiskeridirektoratets avslag datert 8. mars 2019 opprettholdes.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Mulig søksmål om 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

Vegard Haukeland  
avdelingsdirektør

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

Kopi: Fiskeridirektoratet