



Sfd Innovation AS
Att:
Lervigsveien 16
4014 STAVANGER

SFD Innovation AS - avslag på søknad om utviklingstillatelse

Vi viser til søknad 15. august 2016 om seks utviklingstillatelser til utvikling av konseptet «Seafarm Puls Guard» fra SFD Innovation AS (heretter «SFD» eller «søker»).

Kort om søknaden og saksgangen

Det omsøkte prosjektet er en forebyggende teknologi som skal hindre lakselus i å feste seg på laks i oppdrettsmerder. Teknologien som kalles «Seafarm Puls Guard» er i prinsippet et strømnnett som inaktiverer lakselus i tidlige stadier og hindrer den i å feste seg på laksen. Vi viser for øvrig til søknaden for beskrivelse av konseptet.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden i vedtak 17. oktober 2017¹. Direktoratet fant at vilkåret om «betydelig innovasjon» ikke var oppfylt for delprosjekt 1 «Seafarm Puls Guard», samt at delprosjektet ikke var omfattet av formålet med ordningen, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 annet ledd og 23b første og annet ledd. Delprosjekt 2 «lusebehandling som parasittbehandling» ble avslått fordi det ikke dreiet seg om utvikling av «teknologi» som er omfattet av formålet med ordningen med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Fiskeridirektoratet tok ikke stilling til hvorvidt de øvrige vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse var oppfylt.

SFD klaget på vedtaket 2. november 2017.

I klageinnstillingen til departementet endret Fiskeridirektoratet vurderingen av om konseptets delprosjekt 1 var omfattet av ordningen med utviklingstillatelser i klagers favør.

Nærings- og fiskeridepartementet behandlet klagen 5. mars 2019. Departementet fant at vilkåret om «betydelig innovasjon» var oppfylt for delprosjektet «Seafarm Puls

¹ <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Brev-og-vedtak> Ref. 16/10373

Guard», jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Departementet la til grunn at utvikling av et strømgjerde for inaktivering av lakselus, som kan monteres rundt eksisterende oppdrettsanlegg, utgjør kjernen i det omsøkte konseptet. Departementet tok ikke stilling til om øvrige vilkår for tildeling av utviklingstillatelse var oppfylt ettersom dette ikke var vurdert av Fiskeridirektoratet.

Vi viser for øvrig til vedtakene for nærmere redegjørelse for saken.

Rettslig grunnlag

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i 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 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.

(...)

Selv om det er en forutsetning for å få tildelt utviklingstillatelse disse vilkårene er oppfylt medfører ikke oppfyllelsen av vilkårene at søker har rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse. Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd som sier at søker *kan* få tillatelse dersom vilkårene er oppfylt. Dette er også presisert i retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse².

Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet legger til grunn Nærings- og fiskeridepartementets vurdering i vedtaket 5. mars 2019, om at vilkåret om «betydelig innovasjon» er oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd. Departementet har ikke tatt stilling til om

² Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet 12. januar 2016



Øvrige vilkår for tildeling er oppfylt. Fiskeridirektoratet vil derfor i det følgende vurdere om vilkåret om «betydelige investeringer» er oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd.

Ordlyden gir en klar anvisning på at de estimerte prosjektinvesteringene må være av en vesentlig størrelse. Det er presisert i retningslinjene at ordningen med utviklingstillatelser er en begrenset ordning som kun omfatter de store prosjektene som næringen selv ikke vil ta risikoen med å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. Ved vurderingen av hva som er en betydelig investering kan det derfor tas hensyn til den reelle størrelsen på investeringen. Det er i følge retningslinjene også en viss adgang til å ta hensyn til søkers evne til å foreta de omsøkte investeringene.

SFD søkte opprinnelig om seks utviklingstillatelser. Departementet la til grunn i vedtaket 5. mars 2019, at Fiskeridirektoratet kan treffe vedtak om tilsagn om én utviklingstillatelse, under forutsetning av at den videre behandlingen støttet opp under at en realisering av prosjektet vil være i henhold til vilkårene og intensjonen med utviklingstillatelsene.

På bakgrunn av avgrensningen til tildeling av én eventuell tillatelse ba Fiskeridirektoratet 8. april 2019 om ytterligere opplysninger om økonomien i prosjektet. Fiskeridirektoratet ba om et konkret og detaljert budsjett, hvor de ulike postene i budsjettet var navngitt og konkretisert, samt om en detaljert kontantstrømanalyse for hele prosjektperioden.

Etter telefonsamtale med søker orienterte Fiskeridirektoratet i e-post 13. mai 2019 om at det ved behandling av søknader om utviklingstillatelser er fast praksis ved vurdering av biomassebehovet i et prosjekt at det ikke tas hensyn til ønske om å teste den samme teknologien på flere lokaliteter. Vi viste til vedtak om delvis avslag til Atlantis Subsea Farming AS³ som eksempel på praksisen.

Søker sendte inn supplerende informasjon vedrørende økonomien i prosjektet 16. mai 2019. I oversendelsen understreker SFD at forutsetningene som lå til grunn for den opprinnelige søknaden er vesentlig endret. Søker viser til at det var tydeliggjort fra departementet at den videre saksbehandlingen kun skulle vurderes ut fra én tillatelse. Videre viser søker til direktoratets avklaring vedrørende flere lokaliteter og søker har tatt høyde for disse klargjøringene i revisjon av prosjektplan og budsjett og legger opp til et prosjektforløp som tar høyde for et tilstrekkelig antall forsøksvariabler basert på kun én lokalitet som driftes med en tillatelse på 780 tonn MTB.

Fiskeridirektoratet ba 1. juli 2019 om ytterligere detaljering av postene i investeringsbudsjettet. Særlig ba Fiskeridirektoratet om konkretisering av postene «SPG-versjoner» og «prosjektorganisasjon». For «SPG-versjoner» ba Fiskeridirektoratet om konkretisering av hvor mange enheter som planlegges og i hvor mange versjoner, samt en konkretisering av kostnadene for de ulike versjonene. Fiskeridirektoratet påpekte at kostnadene til prosjektorganisasjonen i prosjektet fremsto som høye

³ <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Brev-og-vedtak>



sammenlignet med andre større konsepter, og ba om en nærmere spesifisering av antall personer/ stillinger, kompetanse og tid som lå bak budsjettposten.

SFD har sendt inn et budsjett med totalinvesteringer på NOK 152,5 millioner. Av dette er 34,5 millioner kroner angitt til «sjøanlegg» med landstrømtilknytning og fôrflåte. 7,5 millioner kroner er satt av til «pilotlinje med lab». Leie av hall for pilotlinje og lab er angitt til 2,8 millioner kroner, og leie av fartøy med verktøy- og laboratoriemodul er angitt til 17,1 millioner kroner. Posten SPG versjoner omfatter materialer, produksjon og montering på lokalitet og er angitt til 42 millioner kroner. Til prosjektorganisasjon (prosjektledelse, ingeniører/FoU-personell, uavhengig telleteam for registrering av lakselus (NORCE eller lignende)) er det satt av 34,7 millioner kroner. Søker har også lagt inn en post for uforutsette investeringskostnader med nesten 14 millioner kroner.

Det er klart at investeringskostnadene Fiskeridirektoratet kan ta hensyn til ved vurderingen av om vilkåret om «betydelige investeringer» er oppfylt, må knytte seg til teknologiutviklingen. Dette har også Nærings- og fiskeridepartementet slått fast i klagesaken som gjaldt avslag på søknaden fra Blom Fiskeoppdrett AS 15. juni 2019⁴ (konseptet «Biometis»). Løsninger som ikke er omfattet av ordningen med utviklingstillatelser tas derfor ikke med i vurderingen av betydelige investeringer.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering omfatter ikke ordningen med utviklingstillatelse oppbygging av «pilotlinje/lab». Videre må leie av «fartøy m. verktøy- og laboratoriemodul» anses som en del av driftsbudsjettet og kan ikke tas med i investeringsbudsjettet. Ordningen med utviklingstillatelser er ment å gi en risikoavlastning til søker, og skal ikke være en risikooveratakelse. Etter Fiskeridirektoratets vurdering innebærer dette at uforutsette investeringskostnader ikke kan tas med i vurderingen av om utviklingen av konseptet oppfyller vilkåret om «betydelige investeringer».

Søker har lagt til grunn 34,7 millioner kroner til prosjektorganisasjon i investeringsbudsjettet, noe Fiskeridirektoratet pekte på i e-posten 1. juli 2019 som et høyt anslag. I vedtak om tildeling av utviklingstillatelse til Nova Sea AS for utvikling av konseptet Spidercage⁵ budsjetterte Nova Sea med prosjektledelse og administrasjon angitt av Aibel til 18 millioner kroner, og de samlede kostnadene til «engineering» hos Aibel, Mørenot og Icon System til 43 millioner kroner, noe Fiskeridirektoratet til tross for innovasjonen og kompleksiteten i prosjektet vurderte som høyt. SPG konseptet vurderes av Fiskeridirektoratet å være mindre i omfang og mindre teknisk utfordrende å utforske enn Spidercage. Etter direktoratets vurdering burde dette tilsi at investeringskostnadene til prosjektledelse dermed skulle vært tilsvarende lavere. I den opprinnelige søknaden anga SFD kostnadene til «prosjektledelse/FOU» til 25 millioner kroner, noe som Fiskeridirektoratet også mener er et for høyt beløp. Nærings- og fiskeridepartementet la til grunn i den tidligere nevnte Blom-saken at det er vanskelig å anslå hvordan kostnadene til «prosjektledelse, administrasjon og dokumentasjon» ble påvirket av antallet produksjonsenheter, men at det var rimelig å anta at *«kostnadene i hvert fall blir redusert noe dersom konseptet kun skal utprøves på én lokalitet»*.

⁴ Ref. 17/202

⁵ Ref. 17/16423



Fiskeridirektoratet legger til grunn den samme forutsetningen for den foreliggende saken. Selv om Fiskeridirektoratet vanskelig kan angi en sum som ville være rimelig for budsjettposten finner vi i alle tilfeller ikke grunnlag for å legge til grunn verken det opprinnelige anslaget eller de betydelig økte kostnader til «prosjektorganisasjon».

Det går fram av den ettersendte dokumentasjonen 16. mai 2019 at SFD var i ferd med å velge ett av to oppdrettsselskaper som samarbeidspartner for finansiering av prosjektet og operasjonell drift av biomassen på lokalitet. Det går fram av den opprinnelige søknaden at alle forsøk med SPG skal gjennomføres på eksisterende lokaliteter som er godkjent for akvakultur. Av investeringsbudsjettet er 34, 5 millioner kroner avsatt til «sjøanlegg med landstrømtilknytning». Innkjøp av et alminnelig anlegg vil ikke bidra til å oppnå formålet med ordningen eller noen form for utvikling og kan i utgangspunktet ikke legges til grunn i budsjettet for vurdering av om vilkåret «betydelige investeringer» er oppfylt. Fiskeridirektoratet kan se at det kan være nødvendig for et selskap som i utgangspunktet ikke driver med akvakultur å kjøpe et anlegg for uttesting av et konsept som ikke innebærer utvikling av selve produksjonsenheten. Men på den andre siden skal SFD teste ut konseptet på etablerte lokaliteter i samarbeid med et oppdrettsselskap, og Fiskeridirektoratet legger etter dette til grunn at det ved vurderingen av budsjettet ikke kan tas hensyn til kostnader til innkjøp av et nytt anlegg.

SFDs opprinnelige budsjett var på 245 millioner kroner ved søknad om seks utviklingstillatelser på flere lokaliteter. For en eventuell tildeling av én tillatelse på én lokalitet har SFD beregnet et budsjett på 152,5 millioner kroner. Investeringskostnadene har dermed økt betydelig pr. tillatelse. På den ene siden har Fiskeridirektoratet forståelse for at det er vanskelig å foreta nøyaktige beregninger av fremtidig økonomi i et prosjekt og at kostnader kan endres underveis i saker som tar lang tid å behandle i forvaltningen. På den andre siden finner Fiskeridirektoratet det likevel vanskelig å legge til grunn at kostnadene i et prosjekt som SFD sitt, som tross alt gjelder et konsept av begrenset omfang, sammenlignet med andre utviklingsprosjekter, skulle øke i en så stor grad.

Med fratrukket for kostnader Fiskeridirektoratet ikke finner at kan legges til grunn i investeringsbudsjettet får prosjektet en total investeringskostnad vesentlig under 80 millioner kroner.

I tillegg til dette kommer at SFD i budsjettet har lagt til grunn utvikling og uttesting av åtte systemer bygget og installert per generasjon, altså 24 grunnsystemer. Samlet er det budsjettet med i underkant av 42 millioner kroner i investeringsbudsjettet. Det går fram av NFDs vedtak i Blom-saken at: «*Departementet legger videre til grunn i vurderingen av betydelig investering at tildeling av tillatelser begrenses til utprøving av én produksjonsenhet*». Selv om dette må anses som et prinsipielt utgangspunkt og at det av ulike grunner har vært tildelt utviklingstillatelser til uttesting av mer enn én produksjonsenhet, taler dette for at også posten for SPG-versjoner trekker investeringskostnadene ytterligere ned.

Retningslinjene slår som nevnt fast at i vurderingen av hva som er en betydelig investering, kan det tas hensyn til både den reelle størrelsen på investeringen, men det



er også en viss adgang til å ta hensyn til søkers evne til å foreta slike investeringer som omsøkt.

SFD Innovation ble stiftet i 2016, og har hatt liten aktivitet fram til nå. Selskapet er etter egne opplysninger eid av SFD AS og Askvik Aqua AS. Selskapet har ingen akvakulturtillatelser, og det er derfor ikke mulig å foreta noen sammenligning opp mot selskapets årlige investeringer i driftsutstyr. Dette gjelder også eierselskapene. Det er etter dette vanskelig å si noe konkret om størrelsene på investeringskostnadene i SPG - prosjektet opp mot søker eller eierselskapenes økonomi.

Størrelsen på investeringen kan også ses i sammenheng med verdien på tillatelsene det søkes om. Dette har vært fast praksis både hos Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet. Ved vurderingen legges den beste tilgjengelige informasjonen om verdien på tillatelsene til grunn. Fiskeridirektoratet legger etter dette til grunn at verdien av utviklingstillatelser etter en eventuell konvertering vil være på minimum 152 millioner kroner per tillatelse. Dette prisanslaget baserer seg på gjennomsnittlig oppnådd pris ved auksjon i juni 2018. Etersom utviklingstillatelsene kan konverteres til alminnelige tillatelser mot et vederlag på 10 millioner kroner, vil rabatten ved konvertering av en utviklingstillatelse på 780 tonn utgjøre minimum 142 millioner kroner. Vi viser blant annet til Fiskeridirektoratets delvise avslag på søknaden fra Fishglobe AS 15. august 2019⁶, samt til NFDs vedtak vedrørende Mowi AS sitt konsept Marine Donut⁷.

Fiskeridirektoratet har slått fast at investeringskostnadene det kan tas hensyn til ved vurderingen av om SPG-konseptet oppfylder vilkåret om betydelige investeringer er i underkant av 80 millioner. I tillegg må det gjøres et betydelig fratrekk for prosjektorganisering og antall SPG-versjoner. I Blom-saken la departementet til grunn at verdien av en tillatelse på det tidspunktet var 93,6 millioner kroner og at Bloms investeringskostnader var på 37 millioner kroner. I denne saken kom departementet til at vilkåret om betydelige investeringer ikke var oppfylt. Sett hen til denne praksisen finner Fiskeridirektoratet etter en helhetlig vurdering at vilkåret om «betydelige investeringer», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd, ikke er oppfylt.

Vedtak

Fiskeridirektoratet har kommet til at det omsøkte prosjektet ikke oppfylder vilkåret om «*betydelige investeringer*», jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Fiskeridirektoratet avslår etter dette søknaden fra SFD Innovation om utviklingstillatelser til konseptet «Seafarm Puls Guard».

⁶ Fiskeridirektoratets vedtak [17/10977](#)

⁷ Nærings- og fiskeridepartementet sin klageavgjørelse [av 16. juli 2018](#)



Med hilsen

Øyvind Lie
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



