



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Bolaks Utvikling AS  
v/ Daglig leder Bjørg Mette Holmefjord  
Antonsen

Deres ref

Vår ref

Dato

18/5207-11

2. desember 2019

## **Bolaks Utvikling AS - Svar på klage vedr. avslag på søknad om utviklingstillatelser til prosjektet "GRAS"**

### **Innledning**

Vi viser til klage fra Bolaks Utvikling AS datert 23. mars 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad 20. oktober 2016 om seks utviklingstillatelser. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 6. desember 2018.

Bolaks Utvikling AS (heretter Bolaks eller klager) søkte 20. oktober 2016 om seks utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "GRAS". Fiskeridirektoratet avlo søknaden 26. februar 2018 fordi prosjektet ikke var tilstrekkelig innovativt til å oppfylle kravet om "betydelig innovasjon". Bolaks påklaget vedtaket 23. mars 2018, og Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 6. desember 2018.

Bolaks Utvikling AS 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. februar 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  
Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Martin Hageselle  
Bryde  
22 24 64 78

## 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. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23 b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet med ordningen er å legge til rette for 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.

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.

## Søknaden

Bolaks Utvikling AS søkte 20. oktober 2016 om seks utviklingstillatelser til prosjektet GRAS, "Grønn Resirkulering av Akvakultur Slam". Prosjektet er et samarbeid mellom Bolaks og

LiftUp Systems AS. Kjernen i konseptet er å utarbeide en traktformet oppsamler som plasseres under en merd. Oppsamleren skal samle opp slam fra merden. Slammet pumpes opp til overflaten, filtreres og transporteres bort. Bolaks viser til at slam (fôrrester og feces) fra matfiskproduksjon er en av de viktigste årsakene til miljø- og arealutfordringene i havbruksnæringen. Slamansamling er en produksjonsbegrensende faktor, og at kobberutslipp gir negativ effekt på lokale fiskestammer.

Bolaks har også redegjort for at slamoppsamleren kan fange opp lus ved trenging, og således bidra til å forhindre spredning av lakselus.

Bolaks søkte opprinnelig om seks utviklingstillatelser. Kostnadsrammen for prosjektet med seks utviklingstillatelser var 120 MNOK. I sin klage viser Bolaks til øvrig tildelingspraksis, og endrer sin søknad til to utviklingstillatelser. Etter at prosjektet ble nedskalert til to tillatelser, er kostnadsrammen nedjustert til 103,5 MNOK.

### **Fiskeridirektoratets vurdering**

Fiskeridirektoratet viser til at GRAS-konseptet gjelder utvikling av produksjonsteknologisk utstyr, og således faller innenfor ordningen med utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet vurderte at selve oppsamlingen av slam falt innenfor ordningen, mens den etterfølgende utnyttelsen av slammet falt utenfor ordningen. Fiskeridirektoratet avslo søknaden fordi kriteriet om betydelig innovasjon ikke var oppfylt. Begrunnelsen i vedtaket er en helhetlig vurdering av prosjektet. Fiskeridirektoratet angir at systemet i sin helhet kan anses å være en nyhet i akvakulturnæringen, og en forbedring sammenliknet med alternativet som er ingen oppsamling av slam. Samtidig er prosjektet i stor grad en sammensetning av tilgjengelig utstyr, og utfordringene som søker beskriver er ikke tilstrekkelige komplekse til at innovasjonskriteriet er oppfylt.

### **Klagers anførsler**

Klager mener Fiskeridirektoratet har oppstilt feil vurderingstema i søknaden ved å vurdere innovasjonskriteriet knyttet til utviklingsprosessen, og ikke til utviklingsresultatet. Til støtte for sitt syn viser klager til at laksetildelingsforskriften § 23b knytter innovasjonsvurderingen til prosjektet. Klager mener også at begrunnelsen for avslaget ikke er riktig.

### **Departementets vurdering**

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, vedtak og innstilling fra Fiskeridirektoratet samt klage fra søker og supplerende informasjon. Det ble også holdt møte hos departementet 4. oktober 2018 hvor søker fikk lagt frem sin side av saken for politisk ledelse.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til klager er utviklingen av en traktformet duk som skal plasseres under merden for oppsamling av slam (fôrrester og feces) fra matfiskproduksjon, og som skal holdes i posisjon ved bruk av oppdriftsenheter

plassert rundt merden på overflaten. Konseptet omfatter også utvikling av en heve- og senke-funksjon for å heve enheten til overflaten og bidra til å lukke merden.

*Om Fiskeridirektoratet har brukt riktig vurderingstema*

Klager anfører at Fiskeridirektoratet feilaktig har vurdert innovasjonskriteriet mot utviklingsarbeidet og materialvalget i prosjektet, i stedet for utviklingsresultatet. Klager viser i den forbindelse til følgende utdrag fra direktoratets vedtak:

"(...) i hvilken grad det er redegjort for at eksisterende kunnskap er satt sammen på en måte som gir potensiale for å utvikle produksjonsteknologi. Teknologien som utvikles må videre være ny eller vesentlig forbedret i forhold til det som er i alminnelig kommersiell bruk på akvakulturområdet".

Klager viser til at det må være innovasjonshøyden i det produksjonsteknologiske utstyret som skal utvikles som må vurderes opp mot kriteriet om betydelig innovasjon og at direktoratets vurderingstema derfor er feil.

Det fremgår av laksetildelingsforskriften § 23b at det er "*prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon...*" som kan få tildelt utviklingstillatelser. Det følger således av ordlyden at innovasjonskriteriet er knyttet til prosjektet som sådant, og til den teknologien som er tenkt utviklet i prosjektet.

Når det gjelder sitatet ovenfor fra Fiskeridirektoratets vedtak, ser vi at det muligens kunne vært formulert litt annerledes. Vi kan imidlertid vanskelig se at sitatet kan tas til inntekt for klagers anførsel om at utviklingsprosessen mv. skal ha vært avgjørende for vurderingen av søknaden.

Heller ikke vedtaket ellers kan etter vårt syn forstås slik klager gjør. Slik departementet leser vedtaket fra Fiskeridirektoratet, er det foretatt en relativt bred vurdering av prosjektet som helhet, og dermed også *resultatet* for det som er tenkt utviklet, nemlig et slamoppsamlingssystem. Innledningsvis på vedtakets side seks uttaler f.eks. Fiskeridirektoratet at det omsøkte prosjektet kan anses å være en nyhet sammenlignet med allmenkjent kommersiell teknologi. Departementet er ikke kjent med andre kommersielle løsninger for slamoppsamling på tradisjonelle åpne merder.<sup>1</sup>

Videre på samme side peker Fiskeridirektoratet på at prosjektet også vil kunne innebære en forbedring sammenlignet med tradisjonelle merder som ikke har et system for å samle opp slam. På vedtaket side syv er det også en lengre helhetsvurdering av prosjektet opp mot innovasjonskriteriet.

På bakgrunn av dette er departementet ikke enig i klagers anførsel om at Fiskeridirektoratet feilaktig har vurdert utviklingsarbeidet. Vi mener det fremgår av vedtaket at også utviklingsresultatet er vurdert, all den tid det er foretatt helhetlige vurderinger av prosjektet.

---

<sup>1</sup> Departementet er imidlertid kjent med at løsninger for oppsamling av slam har vært testet, blant annet i Skogseidvatnet i Fusa kommune. Videre inngår slamoppsamlingssystemer i andre omsøkte konsepter, f.eks. Salaks' sitt konsept FjordMAX og Blom Fiskeoppdrett AS sitt konsept Biometis.

Klagers anførsel om at Fiskeridirektoratet har oppstilt feil vurderingstema i klagen, kan dermed ikke føre frem.

#### *Om Fiskeridirektoratets begrunnelse for avslaget*

Bolaks mener det ikke er riktig av Fiskeridirektoratet å begrunne avslaget med kunnskapsverdien av dynamikkberegningen i prosjektet, at prosjektet benytter kommersielt tilgjengelig materiale eller kompleksiteten av utviklingsarbeidet. Klager mener at det er utviklingsresultatet som skal vurderes, og at prosjektet er tilstrekkelig komplekst for ordningen.

Slik departementet leser Fiskeridirektoratets vedtak er disse tre forholdene en del av direktoratets vurdering av prosjektets ulike sider. Ingen av disse tre forholdene utgjør selvstendige begrunnelser for avslaget. Departementet har i tidligere vedtak fremholdt at direktoratet og departementet i vurderingen av saker som gjelder utviklingstillatelser både kan vurdere prosjektets ulike komponenter, samtidig som at det gjøres en helhetsvurdering. Vi viser til departementets vedtak i Biofish Holding AS 17. september 2019:

*"Det er videre etter departementets vurdering helt nødvendig å gå inn og vurdere prosjektets enkelte bestanddeler hver for seg for senere å kunne gjøre en god vurdering av prosjektets samlede innovasjonspotensial."*

Departementet finner derfor ikke grunnlag for klagers anførsler om vedtakets begrunnelse. Vi kommer tilbake til kompleksiteten av prosjektet i vurderingen av betydelig innovasjon nedenfor.

#### *Betydelig innovasjon*

##### *(1) Overordnet*

Klager finner det vanskelig å forene direktoratets vurdering om at konseptet er en videreutvikling av eksisterende produksjonsteknologi, og samtidig en nyhet i akvakulturnæringen og en forbedring sammenliknet med anlegg uten oppsamling av slam. Klager mener at konseptet ikke er en videreutvikling av eksisterende teknologi, men utvikling av en helt ny og betydelig innovativ produksjonsteknologi.

Fiskeridirektoratet skriver i klageinnstillingen:

*«Fiskeridirektoratet kan ikke se at det er motstrid i at det etter en helhetsvurdering av konseptet er lagt til grunn i avslagsvedtaket at prosjektet innebærer et nyhetselement, men at konseptet likevel fremstår som naturlig videreutvikling eller videreføring av kommersiell teknologi. Dette innebærer at konseptet etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke kommer over den høye terskelen som ligger i kravet om «betydelig» innovasjon.»*

Departementet er enig i dette. Det skal mye til for å nå den høye terskelen for hva som er å regne som "betydelig innovasjon". Det er ikke tilstrekkelig at et prosjekt bare er innovativt, eller har en viss nyhet ved seg. Innovasjonen må være betydelig. Prosjektet GRAS er en videreutvikling av eksisterende teknologi for å skape et nytt produkt. På denne måten er

prosjektet både en videreutvikling av kjent teknologi, samtidig som utviklingsresultatet, slamoppsamleren, innebærer en nyhet og forbedring.

### *(2) Den teknologiske innovasjonen*

Klager mener at direktoratet har unnlatt «å se hen til» funksjonen med heving og senking av oppsamleren i forbindelse med trenging for tømning av merd og behandling av fisk, og de positive virkningene av teknologien. I direktoratets vedtak 26. februar 2018 er heve- og senke-funksjonen omtalt både i beskrivelsen av søknaden og i direktoratets vurdering. Departementet legger derfor til grunn at funksjonen har vært tatt i betraktning ved Fiskeridirektoratets behandling av saken. Videre deler departementet Fiskeridirektoratets vurdering, og kan ikke se at direktoratet har undervurdert de teknologiske utfordringene og den innovasjon som følger med utvikling og testing av konseptet. Det tekniske notatet fra Aquastructures gir heller ikke grunnlag for en annen vurdering av prosjektets innovasjonshøyde, selv om det beskriver mulige utfordringer ved prosjektet.

### *(3) Den biologiske og miljømessige innovasjonen*

Klager anfører at teknologiens evne til å redusere vesentlige, konkrete og aksepterte miljømessige og biologiske utfordringer bidrar til innovasjonshøyde. Klager mener det er feil at teknologien ikke har påvirkning på sykdomsutfordringene i næringen. Klager mener at GRAS teknologien vil kunne bidra å redusere både smittepresset ved PD-utbrudd og kobberutslipp.

Klager viser til et tekstutdrag fra Marin Helse om PD (Pancreas Disease) der det blant annet fremgår at viruset kan spres via avføring. I klageinnstillingen viser direktoratet til følgende utdrag fra et notat fra Aquastructures som er vedlagt klagen: «*faren for og problemer med lus og smittende sykdom vil forbli uendret i dette konseptet*». Klager har ikke fremlagt annen dokumentasjon som underbygger at prosjektet vil kunne redusere smittepresset ved PD utbrudd. Departementet viser videre til avsnitt 4.3.1 i Havforskningsinstituttets «Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2018» der det fremgår at viruset «overlever lenge i miljøet (...), og vil derfor kunne bli spredd med havstrømmene over store områder». Videre fremgår det både av rapport fra Havforskningsinstituttets og av tekstutdraget fra Marin Helse at avføring er en av flere måter for spredning av viruset. Departementet ser i likhet med direktoratet ikke bort fra at oppsamling av slam kan bidra til å redusere utslipp av smittestoffer, men vi finner det ikke godtgjort at det omsøkte prosjektet vil ha en betydelig effekt på smittepresset ved PD-utbrudd.

Departementet vurderer at søknaden er lite konkret i sin beskrivelse av hvordan prosjektet skal bidra til å redusere kobberutslipp, ut over at kobber skal samles opp sammen med annet slam.

Departementet anser oppsamlingen av slam (fôrestorer og feces) fra matfiskproduksjon for å være det sentrale i prosjektet. Klagers uttalte hovedmålsetning er å «[u]tvikle en effektiv oppsamlingsteknologi for fiskeslam som muliggjør økt produksjonskapasitet på matfisklokalteter og som tilrettelegger for en miljøvennlig resirkulering av slammet». I denne sammenheng vurderer departementet at en eventuell reduksjon i smittepresset ved PD-

utbrudd og reduksjon i kobberutslipp som mindre deler av prosjektet. Vi vurderer at disse delene av prosjektene alene ikke medfører en endret vurdering av prosjektet som helhet.

Departementet har etter en gjennomgang av klagers anførsler knyttet til Fiskeridirektoratets vedtak, ikke funnet grunn til å omgjøre Fiskeridirektoratets vedtak.

## **Vedtak**

Fiskeridirektoratets vedtak 26. februar 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

Vidar Jarle Landmark (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde  
avdelingsdirektør

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