

Advokatfirmaet Schjødt AS
v/ Tore Fjørtoft

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1602-11

21. januar 2020

Eco Fjord Farming AS - Klage over avslag på søknad om utviklingstillatelser

Innledning

Vi viser til klage fra Eco Fjord Farming AS datert 30. april 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om fire utviklingstillatelser 23. mars 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 8. mars 2019.

Eco Fjord Farming AS, (heretter Eco Fjord eller klager) søkte 30. januar 2017 om fire utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "Oasen". Fiskeridirektoratet avsto søknaden 23. mars 2018 fordi prosjektet ikke oppfylte kriteriet om betydelig innovasjon. Dels var dette på grunn av mangelfull dokumentasjon, dels på grunn av at prosjektet i liten grad skilte seg fra eksisterende teknologi. Eco Fjord påklaget vedtaket 30. april 2018, og Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 8. mars 2019.

Eco Fjord Farming 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 23. mars 2018 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

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

Konseptet "Oasen" er beskrevet som et delvis lukket oppdrettsanlegg, der klager ved bruk av planktonfiltre for overflatevannet skal oppnå et lusefritt oppdrettsmiljø gjennom hele

produksjonssyklusen. Filterenheten skal spesialkonstrueres og være en integrert del av anlegget. I konseptet skal det i tillegg være stabil vanntemperatur og optimal vannutskifting. I søknaden fremmes kombinasjonen av filterteknologien og det delvis lukkede anlegget, som det innovative i søknaden.

I e-post til departementet 17. september 2019, opplyser Eco Fjord at kostnadsrammen for prosjektet er om lag 300 MNOK, og at konseptet også vil kunne la seg realisere med 2-3 utviklingstillatelser og 1-2 tidsavgrensede forskningstillatelser. Dette forutsetter at tillatelsene kan samlokaliseres.

Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet fant at konseptet innebærer utvikling av produksjonsteknologisk utstyr, og således faller innenfor formålet med utviklingstillatelsen. Fiskeridirektoratet fant at konseptet ikke oppfylte kriteriet om betydelig innovasjon, og viste til at konseptet ikke i nevneverdig grad skiller seg fra alminnelig kommersiell teknologi, og at f.eks. at ulike former for filtrering av sjøvann er kjent teknologi fra lukket og landbasert akvakultur. Fiskeridirektoratet vurderte også at søker ikke kunne sannsynliggjøre at det ville la seg gjennomføre rent konstruksjonsmessig å "lukke" øverste del av merden, for å kunne filtrere ut lusesmitte fra inntaksvannet.

Klagers anførsler

Klager anfører i hovedsak at direktoratets vedtak bygger på feil faktum, samt uriktig tolkning og anvendelse av laksetildelingsforskriften. Videre er det klagers syn at konseptet oppfyller kravet til "betydelig innovasjon", fordi konseptet skiller seg markant fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk.

Klager anfører at Fiskeridirektoratet ikke har foretatt en *samlet* vurdering av konseptets innovasjonshøyde, men har feilaktig vurdert konseptets enkelte komponenter. Videre anfører klager at Fiskeridirektoratet skulle ha vurdert konseptet opp mot teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk, men i stedet har f.eks. vist til teknologi knyttet til landbaserte akvakulturanlegg. Klager har også pekt på en rekke steder hvor Fiskeridirektoratet etter klagers oppfatning har vært upresis eller har omtalt konseptet feil. Avslutningsvis viser klager til en rekke forhold som tilsier at kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt, og argumenterer for at konseptet konstruksjonsmessig lar seg gjennomføre.

Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Fiskeridirektoratet viste til at selv om enkeltkomponenter var omtalt i avslaget, hadde de også foretatt en helhetlig vurdering av søknaden. Fiskeridirektoratet erkjente i midlertidig at filterløsningen kunne vært grundigere behandlet i søknaden, og at filtreringssystemet var *nytt* og ikke en videreføring av teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk. Dette hadde likevel ikke noen betydning for utfallet i saken. Avslaget ble opprettholdt.

Merknader fra klager til Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Klager fastholdt sine opprinnelige fremsatte anførsler.

Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende opplysninger, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, innstilling fra Fiskeridirektoratet, merknader fra klager og informasjon gitt i forbindelse med møtet med politisk ledelse i departementet.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Eco Fjord Farming AS er utvikling av et delvis lukket akvakulturanlegg, med variabel dybde for vanninntak og med strømsetter og filterenhet på vanninnløp. Ifølge søknaden skal selve filteret bestå av *«en kjegle av planktonduk og et nettverk av bånd som forsterker konstruksjonen»*.

Akvakulturanlegget skal bestå av tradisjonelle merder, som hver skal være omsluttet av presenninger med 15 – 25 m dybde.

Anførsel om feil faktum

Klager anfører at det er feil i direktoratets beskrivelse av konseptet, og klager viser til følgende formuleringer i avslaget: "pumping av inntaksvann i rør fra dypet" og "vann pumpes fra valgt dybde". Klager skriver at konseptet går ut på *«å strømme og filtrere overflatevann for å oppnå et lusefritt oppdrettsmiljø»*.

Departementet viser til side 10 i søknaden fra Eco Fjord Farming AS, der det fremgår at det skal være et vertikalt inntaksrør med åpninger på ulikt dyp, og at en elektrisk motor skal drive en propell som skal skyve vannet gjennom filteret. Departementet anser det riktig å omtale dette som pumping av vann fra dypet eller fra valgt dybde. På side 2 i avslaget har direktoratet vist til søknaden:

«Målsetningen til søker er å oppnå en fullskala prøveproduksjon i et delvis lukket oppdrettsanlegg der en gjennom utvikling, uttesting og implementering av storskala planktonfiltre for overflatevannet oppnår et lusefritt oppdrettsmiljø gjennom hele produksjonssyklusen.»

Departementet kan etter dette ikke se at det er grunnlag for klagers anførsel om at direktoratet har gitt en feil eller misvisende framstilling av konseptet.

Produksjonsteknologisk utstyr

Ordningen med utviklingstillatelser er begrenset til utvikling av produksjonsteknologisk utstyr, jf. punkt 1 i retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Klager beskriver et prosessystem for plankton der planktonet kan lagres for senere å inngå i fôrprodukter. Departementet anser dette for en etterfølgende bruk av plankton som skjer nedstrøms for planktonfilteret. Vi viser i den sammenheng til flere

tidligere vedtak der departementet har uttalt at etterfølgende utnyttelse av slam ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser, jf. f.eks. Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 17. september 2019 i sak vedr. Biofish Holding AS. Departementet vurderer at etterfølgende behandling og bruk av plankton har likhetstrekk med etterfølgende utnyttelse av slam, og at prosessystem for plankton i konseptet ikke er produksjonsteknologisk utstyr, og derfor ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser.

Dokumentasjon

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon for den teknologien som skal utvikles i konseptet. Kravene til dokumentasjon må tilpasses den enkelte søknad.

Konseptet er blant annet dokumentert gjennom en rapport for forankringsanalyse for akvakulturanlegget med forankring, bøyer, flytekrager, nøter, presenning med 20 meter dypgang (omtalt som «luseskjørt» i rapporten) og plattformer med filtre og inn- og utløpsrør. I rapporten påpekes det kontakt mellom inntaksrør og not, og fare for kontakt mellom rammelinjer og uttaksrør. Departementet er enig med direktoratet i at klager i større grad burde ha vurdert betydningen av, og eventuelt avbøtende tiltak mot, mulig konflikt mellom inntaksrørene og nøtene når anlegget eksponeres før bølger og strøm. Departementet vurderer likevel at disse forholdene er tilstrekkelig belyst på nåværende tidspunkt, og at klager eventuelt vil kunne utbedre dette på et senere stadium i prosjektet.

Departementet er enig i direktoratets vurdering av at klager ikke har godtgjort at konseptet vil unngå utfordringer med lakselus ved å filtrere ut lusesmitte fra inntaksvannet og «lukke» den øvre delen av merden med en tett presenning. Direktoratet har vist til utfordringer og begrenset effekt på lusesmitte ved bruk av konvensjonelle luseskjørt. Departementet kan heller ikke se at klager har godtgjort at det vil kunne dannes et overtrykk av betydning i merden som vil hindre innstrømming nær bunn av merden eller at vanntilførselen vil resultere i «jevn vannkvalitet og optimalt vannstrøm i hele presenningsvolumet» slik klager anfører.

Kompleksitet og risiko er forhold som kan trekke opp kravene til dokumentasjon. I vurderingen av dokumentasjonen i denne saken anser vi at prosjektet i stor grad er videreføring av kjente teknologiske løsninger. Vi viser også til likhetstrekk med lukkede merder og den generelle utviklingen av lukkede merder, som vi kommer tilbake til nedenfor. Vår oppfatning er derfor at prosjektet er lite komplekst og med lav risiko. På denne bakgrunn, og til tross for de påpekte svakhetene ved søknaden, vurderer departementet at klager har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for den teknologien som skal utvikles i dette prosjektet.

Utvikling av teknologi og betydelig innovasjon

Det er et vilkår for tildeling av utviklingstillatelser at prosjektet innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første punktum.

Når det gjelder anførsler om sammenligningsgrunnlag vil vi først vise til at laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd slår fast at «*[u]tviklingsarbeidet 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.» Departementet skrev i vedtaket av 10. desember 2018 om søknaden om utviklingstillatelser fra Steinvik Fiskefarm AS at *«[i]nnovasjonsgraden skal således ikke måles kun mot tradisjonelle anlegg i sjø, men ses opp imot eksisterende teknologi på akvakulturområdet i sin helhet, og kan dermed også omfatte teknologi fra landbaserte akvakulturanlegg».*

Departementet er kjent med eksisterende teknologi for rensing og desinfisering av innløpsvann til landbaserte akvakulturanlegg og lukkede akvakulturanlegg i sjø, blant annet ulike mekaniske filtere. Vi vurderer at planktonfilteret vil være naturlig videreføring av kjent kunnskap og teknologi på akvakulturområdet, jf. laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd.

Departementet vurderer fortøyningsystemet og presenningen i konseptet for å ha klare likhetstrekk med henholdsvis konvensjonelle fortøyningsystemer og med konvensjonelle luseskjørt. Vi anser disse komponentene for å være naturlig videreføring av kjent teknologi på akvakulturområdet, jf. laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd.

Departementet vurderer at inntaksrør, strømsetter og tilførselssystem med pumping av vann til merd og spredning av vann i merd har enkelte likhetstrekk med kommersielt tilgjengelig utstyr. Vi vurderer derfor at disse elementene i seg selv vil kunne medføre begrenset grad av teknologiutvikling.

Spørsmålet er om prosjektet *som helhet* oppfyller kravet til betydelig innovasjon.

På side 4 i avslaget 23. mars 2018 vurderte direktoratet at *«konseptet dreier det seg i all hovedsak om pumping av inntaksvann i rør fra dypet, hvor det i røret står et konisk planktonfilter som i tillegg til plankton vil filtrere ut lus og dermed redusere lusesmitte. Det filtrerte vannet føres videre over i en tradisjonell merd som er «lukket» i de øverste meterne med en tett presenning.»* Etter departementets syn står de nevnte elementene sentralt i vurderingen av utviklingsarbeidet i denne saken. Vi vurderer at den beskrevne sammensetningen og videreutviklingen av kjente komponenter vil ha et begrenset omfang i denne saken.

Departementet vurderer at konseptet som helhet – med blant annet presenning, filtrering og inntak av vann fra dypet – vil kunne innebære en begrenset forbedring sammenlignet med konvensjonelle akvakulturanlegg med luseskjørt.

Departementet har i klageavgjørelse 25. november 2019 i sak vedr. Aquafarm Utvikling AS gitt uttrykk for at formålet med ordningen ikke oppnås dersom avstanden mellom det omsøkte prosjektet og eksisterende anlegg (også i et forskningsprosjekt eller forskningskonsesjon) ikke er tilstrekkelig. Videre har departementet på side 7 i klageavgjørelsen av 7. november 2019 (Osland Havbruk AS) vist til utviklingen i næringen, der det i dag er flere semi-lukkede og lukkede anlegg under uttesting med tilhørende utstyr

og systemer. Departementet uttalte i saken at flere lukkede konsepter har blitt tildelt utviklingstillatelser, noe som både gjør at lukkede konsepter i seg selv er nærmere en kommersialisering enn tidligere, og at det skal mer til for at konseptet skal kunne anses for å være tilstrekkelig ulikt andre konsepter til at det kan tildeles utviklingstillatelse. I nærværende sak viser departementet særlig til lukkede merder fra Ecomerden med blant annet fleksibel duk, inntaksrør, pumpesystem og filter på innløpet. Vi vurderer at den største forskjellen mellom Ecomerden og «Oasen» er at «Oasen» er åpen i bunn uten en heldekkende fleksibel duk.

Departementet vurderer at konseptet «Oasen» med delvis lukkede merder og tilhørende systemer for vanninntak, strømsetter og filter ikke innebærer noen forbedring av betydning sammenlignet med de nevnte lukkede merdene.

Departementet har etter dette i likhet med direktoratet kommet til at konseptet ikke når opp til den høye terskelen for betydelig innovasjon, jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 23. mars 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