

Searas AS
v/ Eldar Lien

Deres ref

Vår ref

Dato

19/772-3

16. januar 2020

Searas AS - Svar på klage på avslag på søknad om utviklingstillatelse

Innledning

Vi viser til klage fra Searas AS datert 7. desember 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om 12 utviklingstillatelse 16. november 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 4. februar 2019.

Searas AS, tidligere Qed AS, (heretter Searas eller klager) søkte 13. november 2017 om 12 utviklingstillatelse for å realisere sitt konsept "RASF". Fiskeridirektoratet avslø søknaden 16. november 2018 fordi prosjektet ikke var tilstrekkelig konkretisert og dokumentert slik at søker ikke hadde sannsynliggjort at prosjektet kunne realiseres. Kravet om "betydelig innovasjon" var derfor ikke oppfylt. Searas påklaget vedtaket 7. desember 2018, og Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 4. februar 2019.

Searas AS er part i saken og klagen er innkommet innen utløpet av 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 16. november 2018 opprettholdes. En nærmere begrunnelse for departementets vedtak følger nedenfor.

Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelse 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, utstysinstallasjon 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, utstysinstallasjon 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

Searas AS søkte 13. november 2017 om 12 utviklingstillatelser til sitt prosjekt "Flytende RAS anlegg for fiskeoppdrett i Fjord "RASF" (heretter RASF).

RASF er et flytende RAS-anlegg (Resirculation Aquaculture Systems) i sjø. Anlegget er lukket og volum for produksjon av fisk og vannbehandling ligger i samme enhet. Innløps- og utløpsvann skal filtreres mekanisk, og merdene skal holdes oppe ved bruk av flytekrager. Det er tenkt å utvikles en prototype RASF, samt to konsepter for å utnytte kystnære områder på

lokaliteter med signifikant bølgehøyde (Hs) under 0,5 meter og Hs mellom 0,5 og 2,0 meter. Inntaksvannet skal filtreres og desinfiseres ved bruk av trykkfall og UV. I denne prosessen vil lus og luselarver fjernes.

Formålet til prosjektet er å gjøre det mulig å sette RAS-anlegg i sjø. Searas hevder at dette vil kunne løse flere av utfordringene til havbruksnæringen. Løsningen vil eksempelvis bidra til kontrollerte utslipp, eliminering av luseproblematikk og bedre fiskehelse gjennom kontroll på vannkvalitet, temperatur og strømningsforhold.

Searas AS har søkt om 12 utviklingstillatelser. Prosjektets varighet er i søknaden opplyst å være 10 år og budsjettet er 994 MNOK.

Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet avsto søknaden med følgende konklusjon:

"Fiskeridirektoratet har kommet til at det ikke er godtgjort at det omsøkte konseptet kan realiseres som beskrevet av søker, og at konseptet derfor ikke oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon, jf. laksetildelingsforskriften § 23b."

Avslaget begrunnes i at prosjektet i søknaden ikke er tilstrekkelig konkretisert og dokumentert. I avslaget påpeker Fiskeridirektoratet en rekke momenter de mener utgjør svakheter med søknaden:

- Det må kunne forventes et visst nivå på innledende analyser.
- Søker har ikke utført tester med fleksibel merdpose eller med RAS-anlegg i sjø.
- Det er uavklart materialvalg og uavklarte løsninger for sentrale elementer som flytekrage, duk og vannkilde i prosjektet. Disse uklarhetene tilsier i seg selv, etter Fiskeridirektoratets syn, at prosjektet ikke er tilstrekkelig konkretisert eller dokumentert.
- Fiskeridirektoratet kan ikke se at søker har kvantifisert dimensjonerende laster for anlegget, med unntak for signifikant bølgehøyde.
- Det er ikke dokumentert hvorvidt den elastiske duken vil opprettholde sin form for aktuelle driftsforhold, og hvordan eventuell deformasjon vil påvirke de forskjellige behandlingsvolumene.
- Søknaden mangler en vesentlig del av den dokumentasjonen som ifølge retningslinjene bør vedlegges.
- En svakhet ved søknaden at forankring er svært kortfattet beskrevet.
- Søker har ikke i tilstrekkelig grad godtgjort at tetthetsforskjeller i vann og risiko for drenering og kollaps av merdene er ivaretatt i prosjektet
- Fiskevelferd er beskrevet på et overordnet og generelt nivå, og i liten grad konkretisert (kortfattede beskrivelser av dødfiskhåndtering, sykdomsbehandling, renhold, inspeksjon og flytting av fisk).

- Det foreligger ikke nærmere dokumentasjon av hvordan sirkulasjonen i merdposen skal opprettholdes, og hvordan strømningsbildet vil være i ulike deler av merdposen
- Etter en helhetsvurdering av prosjektet er det Fiskeridirektoratets syn at prosjektet ikke er tilstrekkelig konkretisert og dokumentert.

Klagers anførsler

Klager hevder at Fiskeridirektoratet har misforstått hva som er det innovative i klagers konsept. Selve innovasjonen i RASF er ifølge klager å utvikle et velfungerende RAS-anlegg som kan monteres, fungere og vedlikeholdes i sjø. Videre skriver de at det er ikke bare en ny form for lukket produksjonsteknologi, men en helt unik teknologisk løsning som introduserer alle fordelene ved RAS-teknologi til matfiskproduksjon i sjø. Klager hevder at valg av dukmateriale, festeanordning i flytekrage, forankring, valg av vannkilde osv. er elementer som må inngå i utviklingsarbeidet, men altså ikke er nødvendig å beskrive mer utfyllende i søknaden.

Klager anfører at Fiskeridirektoratet uriktig har konstruert et tilleggsvilkår om at konseptet må kunne realiseres. Klager peker på at dette kravet ikke fremgår av forskriftsteksten, som de forholdt seg til på søknadstidspunktet. Videre mener klager at vilkåret om realiserbart uansett er oppfylt, og at kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt. Til slutt har klager også vist til forvaltningsloven §§ 11 og 17, om at Fiskeridirektoratet i foreliggende sak skulle ha bedt om ytterligere informasjon og dokumentasjon.

Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt vedtak 4. februar 2019. Ingen av klagers anførsler førte helt eller delvis frem.

Klagers merknader til klageinnstillingen

Searas AS innga 20. februar 2019 merknader til Fiskeridirektoratets klageinnstilling. Klager opprettholder her sin opprinnelige klage og sine klageanførsler.

Departementets vurdering

Anførsel om konstruert kriterium om at prosjektet må være realiserbart:

Searas AS har anført at Fiskeridirektoratet uriktig har oppstilt et krav om at man i søknaden må godtgjøre at prosjektet kan realiseres. Klager viser til at kravet ikke følger av forskriften, og fremstår som et tilleggskrav.

Vi viser til departementets uttalelser i vedtak datert 29. oktober 2019 (Pure Atlantic AS), som også ble fulgt i departementets vedtak 7. november 2019 (Havkar AS):

"Departementet er ikke uenig med Fiskeridirektoratet om at det 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."

Det tilsvarende må legges til grunn også i denne saken. Klager kan således ikke bli hørt i sin anførsel om at kravet til realiserbarhet er konstruert og uhjemlet.

Anførsel om at kravet til betydelig innovasjon er oppfylt

Slik departementet leser klagen, virker det som at klager mener det kun er nødvendig å dokumentere og beskrive selve RAS-teknologien i søknaden, som er kjernen i søknaden. Dette er departementet uenig i. Searas' merdkonstruksjon fremstår som en skisse, uten noe teknisk dokumentasjon. Til sammenligning har prosjekter som har mottatt tilsagn, i større grad fremlagt dokumentasjon og underbyggende analyser for sine konsepter enn hva som er tilfellet for Searas AS. Retningslinjene, som direktoratet også viser til i sitt vedtak, inneholder en ikke uttømmende liste over hvilken dokumentasjon som bør legges ved søknaden. Det at klager enten ikke kan/ønsker eller mener det er nødvendig å legge ved den type dokumentasjon som her listes opp, endrer ikke departementets vurdering av søknaden og prosjektet. De søkere som har fått innvilget sine søknader har i større grad enn Searas AS dokumentert helheten og dermed realiserbarheten i sine konsepter.

Flere konsepter har fått avslag på sine søknader grunnet manglende dokumentasjon sitt konseptet. Vi viser her til blant annet sak vedrørende Bremnes Seashore AS datert 20. april 2018:

Det er (...) vist til at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjektet, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt. Det fremgår av vedtaket at det direktoratet har gjort i sin vurdering er å fastslå at konseptutviklingen ikke er kommet langt nok til at utviklingen av produksjonsteknologi kan beskrives tilstrekkelig konkret. Departementet oppfatter dette som en gyldig slutning. Det må kreves at søknaden gir grunnlag for å vurdere om det foreligger utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon.

Departementet har vurdert søknaden og klagen fra Searas AS og kommet til at prosjektet ikke er tilstrekkelig konkretisert og dokumentert til å kunne oppfylle kravet om *betydelig innovasjon* jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

Anførsel om saksbehandlingsfeil

Klager har anført at Fiskeridirektoratets behandling av søknaden ikke har vært i samsvar med forvaltningslovens regler om veilednings- og opplysningsplikt, §§ 11 og 17.

Departementet har i tidligere saker under ordningen lagt til grunn at søker er best egnet til å beskrive sitt konsept innenfor de retningslinjer som er gitt. I sak vedrørende Bremnes Seashore AS, nevnt ovenfor, la departementet også til grunn at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjektet, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt.

Det påpekes at Fiskeridirektoratet ba Searas om ytterligere informasjon i e-post datert 31. juli 2018, og at Searas som følge av dette sendt inn supplerende informasjon 21. august 2018. All ettersendt dokumentasjon har vært en integrert del av saksbehandlingen.

Når det legges til grunn at søker må ha oppfylt dokumentasjonskravet på søknadstidspunktet, at Fiskeridirektoratet har anmodet om ytterligere informasjon, i tillegg til at klager har hatt anledning til å kunne supplere sin søknad, kan klager ikke bli hørt i sin anførsel om saksbehandlingsfeil.

Forvaltningslovens regler og utrednings- og veiledningsplikt anses som oppfylt.

Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 16. november 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 Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:

Fiskeridirektoratet