

Blom Fiskeoppdrett AS

Deres ref

Vår ref

Dato

17/202-10

15. juni 2018

## **Blom Fiskeoppdrett AS - Avslag på klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser**

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage datert 29. november 2017 vedrørende avslag på søknad om åtte utviklingstillatelser. Det vises også til øvrig informasjon innkommet i saken.

Blom Fiskeoppdrett AS søkte 17. mars 2016 om åtte utviklingstillatelser for å realisere konseptet "Biometis", slamoppsamlere fast forankret på sjøbunnen under tradisjonelle oppdrettsanlegg. Fra oppsamlerne ledes slammet ved hjelp av pumper gjennom et rørsystem til en miljøflåte for videre prosessering.

Blom er part i saken og klagen er innkommet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

### **1. Rettslig grunnlag**

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. I følge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 skal akvakultur av matfisk til utvikling bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

Videre oppstilles 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."*

Departementet har presisert bestemmelsen i retningslinjene hvor det fremgår 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 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. Den endelige avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønsmessig vurdering. Det innebærer at det er nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig at vilkårene er oppfylt.

Videre følger det av retningslinjene at det i vurderingen av hva som er en "betydelig investering" kan tas hensyn til både den reelle størrelsen på investeringen, men også til søkerens evne til å foreta slike investeringer som omsøkt. Dette betyr at det ikke bare er den reelle kostnaden ved prosjektet som er avgjørende for om tillatelse bør innvilges eller ikke.

## **2. Saksgang og Fiskeridirektoratets vurdering**

Fiskeridirektoratet avslo søknaden fra Blom den 22. desember 2016 med begrunnelsen at det omsøkte konseptet ikke var produksjonsteknologisk utstyr/installasjon i henhold til ordningen med utviklingstillatelser. Blom klaget på avslaget 10. januar 2017. I klagebehandlingen omgjorde Nærings- og fiskeridepartementet den 15. juni 2017 vedtaket fra Fiskeridirektoratet og fant at den delen av det omsøkte konseptet som omfatter slamoppsamlerne er å regne som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon etter ordningen med utviklingstillatelser. Departementet viste til at oppsamlingsenhetene er permanente installasjoner i tilknytning til konkrete anlegg. Videre skrev departementet at dersom oppsamlerne fungerer etter hensikten har konseptet potensial til å legge til rette for økt produksjon på eksisterende lokaliteter samt åpne for produksjon på nye arealer som i dag ikke er egnet for lakseproduksjon. Den delen av konseptet som omfatter "Miljøflåten" og slambehandling ble vurdert til å falle utenfor ordningen.

Departementet fant det ikke hensiktsmessig å ta stilling til om prosjektet innebærer betydelig innovasjon (i den forbindelse heller ikke om konseptet ville ha den funksjonen Blom la til grunn) og betydelige investeringer og viste til at dette er vurderinger som Fiskeridirektoratet

bør ta i første instans. Søknaden ble dermed sendt tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling.

Fiskeridirektoratet avsto søknaden på nytt den 20. november 2017. Direktoratet konkluderer med at Blom sitt konsept verken oppfyller kravet til betydelig innovasjon eller kravet til betydelige investeringer i laksetildelingsforskriften § 23b. Angående innovasjon skriver direktoratet at "[d]et som er nytt i konseptet Biometis er en utspilt, armert duk forankret på bunn under merden som skal samle opp slammet og føre det ned til Lift-Up pumpen. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er konstruksjonen lite utfordrende å utforske rent teknologisk sett og den representerer dermed ikke det teknologiske løftet som ordningen med utviklingstillatelser er ment å omfatte." De viser da særlig på at ordningen er en teknologiordning hvor det er oppstilt høye terskler for tildeling av tillatelser. Videre skriver direktoratet at slik de ser det "vil løsningen ha potensiale til å forbedre forholdene under merden, men det er etter Fiskeridirektoratets vurdering lite sannsynlig at dette vil være tilstrekkelig for å åpne opp for at tidligere uegnede arealer kan brukes til oppdrett." Når det gjelder krevet om betydelige investeringer har Fiskeridirektoratet, etter å ha vurdert hvilke kostnader som er relevante å ta med i beregningen, kommet til at total investeringskostnad for utvikling av én enhet blir i overkant av 21 millioner kroner og at investeringskostnad for to enheter blir i underkant av 43 millioner kroner. Direktoratet skriver at *sett opp mot verdien av tillatelsene Blom søker om å få sammenlignet med de totale investeringene i næringen, finner Fiskeridirektoratet at vilkåret om betydelig investeringer ikke er oppfylt.*

### **3. Kort om konseptet**

Konseptet Biometis skal fange opp slam fra produksjonsprosessen under merdanlegget ved hjelp av spesialdesignede oppsamlere som dekker området under merden. Oppsamlerne skal monteres på bunnen under merden og være tilknyttet et pumpesystem. Slammet som samles opp skal så pumpes opp til en miljøflåte for videre prosessering. Konseptet skal få frem verdien av slammet som ressurs, det vises til at det kan brukes blant annet til gjødsel og biogass.

Blom mener det ligger en betydelig vekstmulighet i produksjonen av laks og ørret på mange lokaliteter i Norge, dersom slam systematisk fjernes fra lokaliteten. Produktet er spesielt tenkt brukt på grunne og strømsvake lokaliteter, som til tider opplever svake MOM-B og MOM-C resultater.

Blom skriver om konseptet at:

*"Produksjonsteknologien vi foreslår her en rekke miljøformål, herunder 1) forebygge potensielt negative effekter av utslipp 2) øke ressurseffektiviteten innen havbruk (gjenbruk av næringsstoffer), 3) resirkulering/gjenutnyttelse av knapphetsressurser (fosfor), 4) øke verdiskaping fra havbruk (produksjon av biobrensel mv fra slam) 5) bidra til at tidligere uegnede arealer kan benyttes til oppdrett (økt arealutnyttelse) og 6) redusere smitterisiko ved å samle opp forrester og avføring (økt biosikkerhet)."*

## 4. Klagen

Blom påklaget vedtaket 29. november 2017. Blom anfører i klagen at konseptet både har tilstrekkelig innovasjonsgrad og tilstrekkelig investeringsgrad til å oppfylle forskriftens krav. Videre skriver Blom i klagen at "[o]gså dette vedtaket er truffet uten at direktoratet har funnet grunn til å ha kontakt med Blom for å sikre at saken ble tilstrekkelig opplyst."

### 4.1. Betydelig innovasjon

Blom anfører at kravet om betydelig innovasjon er oppfylt. Selskapet skriver at det omsøkte konseptet er unikt i forhold til nåværende drift av åpne anlegg, samt skiller seg klart ut fra andre omsøkte konsept. De anfører videre at det at konseptet er innvilget patent underbygger at det har innovasjonshøyde.

Videre i klagen skriver Blom at konseptet på søknadstidspunktet var det eneste som kunne foreta oppsamling av organisk avfall fra åpne oppdrettsanlegg, og følgende bidra til økt biosikkerhet, beskyttelse av bunnforhold under anlegg, mulighet for utnyttelse av forrester og annet avfall til produksjon av biogass, gjødsel mv..

Videre skriver Blom at *"den aktuelle konstruksjon, hvis Blom lykkes i sitt forsøk, skal gjøres tilgjengelig for hele den norske havbruksnæringen. Konstruksjonen skal plasseres på bunnen å fungere i saltvann en rekke år, og tåle alle de strøm-, bølge-, og andre værmessige påvirkninger som finnes langs hele norskekysten. I tillegg må konstruksjonen bli slik at den forholdsmessig enkelt kan tas opp for vedlikehold, eventuelle reparasjoner og flytting til eventuelt nye lokaliteter. Selve konstruksjonen blir betydelig i omfang og kompleksitet, og nødvendige løsninger til oppsamling av for mv. må spesialutvikles da det pt. ikke finnes tilsvarende system."*

De viser videre til at direktoratet påpeker at anlegget ikke vil plukke opp alt avfall og derfor ikke vil bidra til at tidligere uegnet areal kan benyttes. Til dette skriver Blom at det i dag er bunnstatus som er avgjørende for om en lokalitet kan benyttes og i hvilket omfang, *"og da er oppsamling av mulig bunnavfall før det treffer bunnen det avgjørende moment"*.

Blom skriver avslutningsvis under punktet betydelig innovasjon at det er nærliggende å tro at det også i fremtiden vil være en betydelig andel åpne anlegg. Blom skriver at konseptet kan bidra til at fremtidig produksjon ved disse anleggene blir mer bærekraftig.

### 4.2. Betydelige investeringer

Blom er uenig i Fiskeridirektoratets vurdering av hva som skal tas med i vurderingen av kostnaden ved prosjektet. Blom anfører at skal de gjennomføre prosjektet, må de også gjennomføre alle investeringer knyttet både direkte til selve konstruksjonen på havbunnen, men også alle tilknyttede løsninger som fortøyningsystemer, pumpesystemer, oppsamling og håndtering av avfall mv, som direktoratet har holdt utenfor budsjettet og da også vurderingen av betydelig innovasjon. Blom anfører at selv om miljøflåten ikke faller innunder ordningen, er det en kostnad i forbindelse med innføring, uttesting og kommersialisering av det omsøkte konsept.

Blom anfører videre at de antar andre konsept har medtatt kostnader som ikke er direkte knyttet til selve konseptet, som "*klargjøring av lokaliteter, fortøyninger, mv., selv om enkelte av disse kostnadene ikke anses som eget grunnlag for tildeling av utviklingstillatelse. Slik må også Blom sine totale kostnader medtas selv om for eksempel miljøflåten i seg selv ikke gir grunnlag for utviklingstillatelse*".

Blom skriver at dersom flåten ikke tas med, vil de ikke kunne ta vare på slammet de samler opp.

## **5. Departementets vurdering**

I departementets klagebehandling 15. juni 2017 ble det kun tatt stilling til spørsmålet om Blom sitt konsept var å regne som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon etter ordningen med utviklingstillatelse. Det ble fra departementets side ikke tatt stilling til om konseptet oppfylte ordningens krav om "*betydelig innovasjon og betydelige investering*", jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Videre ble det slått fast at den delen som omfatter "Miljøflåten" falt utenfor ordningen. Det ble også vurdert at prosjektet ikke innebar noen forbedring hva gjelder rømming og sykdom.

### **5.1. Vurdering av "betydelig innovasjon"**

I vurderingen av om konseptet oppfyller kriteriet om "*betydelig innovasjon*" er det utvikling av den faktiske slamoppsamleren (konstruksjonen) og dens potensial for oppsamling av organisk utslipp som legges til grunn. Departementet deler ikke Bloms syn om at det kun er utslipp til havbunnen rett under merden som er av betydning for vurderingen av anleggets totale miljøpåvirkning.

Det er tidligere blitt testet løsninger for å samle opp slam fra oppdrettsanlegg. Disse har imidlertid vært montert nærmere noten eller vært en del av notsystemet. Det som er nytt i konseptet Biometis er at oppsamlingen skjer på sjøbunnen ved hjelp av en utspilt, armert duk forankret på bunn under merden. Til å pumpe opp slammet skal det benyttes kjent teknologi fra Lift-Up AS. Fiskeridirektoratet skriver at slamoppsamleren består av få bestanddeler som skal settes samme og testes ut. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er konstruksjonen lite utfordrende å utforske rent teknologisk sett og den representerer dermed ikke det teknologiske løftet som ordningen utviklingstillatelse er ment å omfatte. Departementet deler direktoratets vurdering på dette punkt.

De beskrevne slamoppsamlerne dekker kun et begrenset areal på sjøbunnen rett under oppdrettsanlegget. Illustrasjonene i vedlegget til hovedsøknaden gir et inntrykk av at det aller meste av fôrspill og fiskeavføring kan samles opp. Departementet vurderer at dette ikke vil være tilfellet. Varierende strømhastighet og strømrøtning samt dyp på den aktuelle lokaliteten vil føre til at de organiske partiklene, som er av ulik størrelse, vil spres over et større areal. Mer strøm og større dyp vil naturlig nok føre til økt spredning av partikulært organisk materiale. Noe fôrpelletts knuses i utføringen til støv og vil ikke være mulig å samle opp. Halvparten av fôrpelletten er i enkelte artikler (bla. *Bannister et al., 2016*) anslått å bli spist av

villfisk under oppdrettsanlegget. Den resterende halvparten av fôrspillet synker ned på sjøbunnen og vil være mulig å samle opp. Fiskeavføringen (fekalier), som utgjør hovedandelen av det organiske utslippet, har ulik partikkelstørrelse og vil bli spredd over et større areal. I faglitteraturen finner vi blant annet resultater som sier at om lag 30% av fekaliene spres til inntil 100 meter fra utslippspunktet, om lag 60% i en avstand mellom 100 – 500 meter og de resterende 10% mer enn 500 meter unna.

Sinking velocity	Distance from the main release position					
	< 100 m (%)	100 – 500 m (%)	500 – 1000 m (%)	1000 – 2000 m (%)	2000 – 5000 m (%)	>5000 m (%)
3,2 +/- 1,1 cm/s	17,5	78,3	4,1	0,1	0	0
Large fish	29,9	60,1	4,7	2,6	2,2	0,5
Medium fish	33,1	58,7	4,4	2,5	1,1	0,2
Small fish	29,8	61,0	5,3	2,6	0,9	0,1

Tabell 1: Spredning av fekalier fra lakseoppdrett. (Kilde: *Bannister R.J., Johnsen I.A., Hansen P.K., Kutti T., Asplin L. 2016. Near- and far-field dispersal modelling of organic waste from Atlantic salmon aquaculture in fjord systems. ICES J. Mar. Sci. doi: 10.1093/icesjms/fsw027*)

Departementet antar, som i tidligere vedtak, at slamoppsamlerene kan bidra til å redusere den organiske belastningen på en gitt lokalitet. Departementet finner det imidlertid tvilsomt at den omsøkte løsningen kan forsvare økt produksjon på en allerede belastet lokalitet eller kunne åpne opp lokaliteter for oppdrett som normalt sett ville vært uegnet for slik virksomhet. En oppsamler på 40x40 meter vil samle opp slam på et svært begrenset areal under anlegget. Økt produksjon vil medføre økt belastning på et betydelig større areal utenfor det som dekkes av selve oppsamleren.

Etter å ha vurdert slamoppsamleren (konstruksjonen) samt dens potensial til å åpne for produksjon på i dag uegnede områder finner departementet at konseptet beskrevet i søknaden til Blom Fiskeoppdrett AS ikke oppfyller kriteriet om *betydelig innovasjon* etter ordningen med utviklingstillatelser.

Det at konseptet er tildelt patent betyr ikke at kravet til "*betydelig innovasjon*" etter laksetildelingsforskriften er oppfylt. Det er ulike vurderinger og hensyn som ligger bak de to vurderingene og regelsettene.

## 5.2. Vurdering av "betydelige investeringer"

Investeringskostnadene må knytte seg til teknologiutviklingen. Løsninger som ikke er omfattet av ordningen med utviklingstillatelser tas derfor ikke med i vurderingen av betydelige investeringer. I dette tilfellet har departementet besluttet at nedstrømsløsninger for slam ikke tas med i vurderingen av investeringene. I totalbudsjettet på 170 millioner kr anslår søker at vel 21 millioner kr settes av til slike nedstrømsløsninger for slam.

Departementet legger videre til grunn i vurderingen av betydelig investering at tildeling av tillatelser begrenses til utprøving av én produksjonsenhet. I søknaden for åtte tillatelser fordelt på fire lokaliteter er det budsjettet med 8,95 millioner kr til "prosjektledelse, administrasjon og dokumentasjon", og 19,3 millioner kr til "utviklingskostnader". Uten nærmere spesifiseringer er det vanskelig å si noe om hvordan dette beløpet blir påvirket av antall produksjonsenheter, men det er rimelig å anta at kostnadene i hvert fall blir redusert

noe dersom konseptet kun skal utprøves på en lokalitet. Investeringsbudsjettet på 111,3 millioner kr til "installasjon lokaliteter" og 9,2 millioner kr til "ekstra driftskostnad" må vi i hvert fall legge til grunn at er avhengig av antall lokaliteter. Deler man investeringsbudsjettet, med unntak av nedstrømsløsningene for slam, på fire lokaliteter blir det 37 millioner kr per lokalitet, noe som departementet klart ikke anser som en betydelig investering.

Størrelsen på investeringen kan også ses i sammenheng med verdien på tillatelsene det søkes om. Da det ble utlyst tilbud om 2 prosent vekst i grønne områder i desember 2017 var det 98 prosent av tillatt vekst som ble kjøpt til fastprisen på 120 000 kr per tonn. På den bakgrunn kan man derfor legge til grunn en markedsverdi på minimum 93,6 millioner kr for en tillatelse på 780 tonn. Med anledning til å konvertere en utviklingstillatelse mot et vederlag på 10 millioner kr utgjør derfor rabatten for en tillatelse dermed 83,6 millioner kr.

Departementet av den oppfatning at Bloms søknad ikke oppfyller kravet om betydelige investeringer.

### **5.3. Saksbehandling**

Blom skriver i klagen at det er truffet uten at selskapet er kontaktet av direktoratet for "*å sikre at saken ble tilstrekkelig opplyst*". Departementet tolker dette som en anførsel om saksbehandlingsfeil.

Departementet vil presisere at søker allerede på søknadstidspunktet må kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte prosjekt, slik at forvaltningen settes i stand til å vurdere om vilkårene er oppfylt, se blant annet vedtak 8. mars 2017 og 6. april 2017 om avslag på søknader fra henholdsvis Gigante Offshore AS og Gifas Marine AS.

Det har i behandlingen av andre søknader om utviklingstillatelser, inkludert klagebehandling, vært tatt stilling til denne type spørsmål og det har fra myndighetenes side vært høy bevissthet rundt denne type problemstillinger og viktigheten av å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling som samtidig balanserer hensyn til akseptabel tids- og ressursbruk. Det er også et poeng når det gjelder søknader om utviklingstillatelser at det gjelder et kjøprinsipp, hvor det kan få betydning hvem som har søkt først av ellers like prosjekter.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger også av samme lov § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt, men at omfanget av denne må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er en vurdering som må foretas i den konkrete sak og som blant annet vil bero på sakens art, en avveining av hvor mye opplysninger som mangler sett opp mot det som er levert og hva som er akseptabel tids- og ressursbruk. Utgangspunktet er at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som man mener er relevante og nødvendige for saken.

I likhet med det departementet uttalte i sin behandling av klagesaken fra Gigante Offshore AS legges det til grunn at det også i nærværende sak er søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet (utviklingstillatelse), fremgår av forskrift og retningslinjer. Søker er en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelse og dermed kjenner til at listen for å få tillatelse er lagt høyt. Det er også søkeren som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt. Departementet kan ikke se at direktoratet har begått saksbehandlingsfeil når det i denne saken ikke er innhentet supplerende informasjon, utover det Blom selv har presentert.

## **6. Vedtak**

Blom Fiskeoppdrett AS sin klage avslås. Fiskeridirektoratets vedtak opprettholdes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Det settes som vilkår at mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket kommer frem, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Vidar Jarle Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde  
avdelingsdirektør

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

Kopi

Fiskeridirektoratet