

Norsk Marin Fisk AS

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1292-9

4. juni 2018

Norsk Marin Fisk AS/Stjernefarm SUS - Avslag på klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser

Nærings- og fiskeridepartementet viser til brev 13. desember 2017 med innstilling til departementet til behandling av klage av 27. mars 2017 fra Norsk Marin Fisk AS/Stjernefarm SUS (heretter NMF). Videre viser departementet til øvrige dokumenter vedlagt innstillingen, kommentarer til direktoratets innstilling fra NMF, samt møtet mellom NMF og departementet 23. januar 2018.

NMF søkte 21. mars 2016 om tre utviklingstillatelser til konseptet "AkvaHub", for kjemikaliefri og skånsom behandling mot lus. Fiskeridirektoratet avsto søknaden 24. februar 2017. NMF fikk innvilget utsatt klagefrist, og klagde 27. mars 2017 på Fiskeridirektoratets vedtak.

1. Rettslig grunnlag

NMF 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.

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

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
912 660 680

Avdeling
Fiskeri- og
havbruksavdelingen

Saksbehandler
Oda Helene
Elvemo Myhrer
22 24 67 22

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 store prosjektene som næringen selv ikke vil 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.

2. Søknaden

Norsk Marin Fisk AS/Stjernefarm SUS søkte 21. mars 2016 om tre utviklingstillatelser for å realisere konseptet AkvaHub. AkvaHub er en stor lukket ståltank, til ferskvannsbehandling mot lakselus og AGD, tilknyttet tre store åpne 70x30 firkantmerder i stjerneform. Hver av merdene er festet med en fleksibel tilknytningsmekanisme til den sentrale lukkede enheten hvor det produseres ferskvann av en desalineringsenhet med kapasitet på 50 kubikkmeter ferskvann i timen. Fisken i merdene overføres til tanken suksessivt fra hver av de åpne merdene hver tredje til åttende uke, dersom sjøtemperaturen er 10 grader.

NMF viser til at dette er en forebyggende behandlingsform, som skal brukes slik at lus og AGD ikke rekker å utvikle seg. Fisken skal kunne stå i ferskvannstanken lengre enn det som er vanlig i brønnbåter, som vil føre til at lusa dør og ikke kun blir svimeslått. NMF skriver at dette vil gi mulighet for bedre utnytting av lokaliteter som normalt ville være dårlig egnet på grunn av høy risiko for lusepåslag og sykdommer som AGD.

NMF opplyser i søknaden at ny teknologi de vil utvikle er:

- *Automatisk styring av salinitet*
- *Minst mulig inntrenging av saltvann ved fisketransport fra saltvann til ferskvannstank, og vice versa, målsatt til max 8 promille*

- *Utprøving av 3 ulike konsepter for minst mulig innblanding av saltvann: skånsom pumping med avrenning og kun 1,18 meter pumpehøyde, sluse med trimming av tank for noe overtrykk og med lukkemekanisme, og begge deler*
- *Utprøving av kapasitet for ferskvannsproduksjon, og mulig reservelager for rask påfyll med bruk av lagertank eller flytebeholder av PVC som er i utvikling av NWP AS*

Flere nyvinninger:

- *De 3 merdene som er i ny form 70x30 meter*
- *Oksygenering og pumpeutstyr med målstyrt velferd uten mekanisk fiskeskader*
- *Automatisk Biomassemåling for å unngå trenge-skader*
- *Velferdsindikator for bruk ved ferskvannsavlusing*
- *Måling av intern og ekstern lusesmitteindikatorer*

I klagen anfører også NMF at andre søkere har fått bedre mulighet til å ettersende informasjon og møter med direktoratet. NMF mener avslaget inneholder misforståelser som kunne vært unngått gjennom dialog med søker.

3. Fiskeridirektoratets vurdering

Fiskeridirektoratet fant at konseptet ikke innebar "*betydelig innovasjon*", jf. laksetildelingsforskriften § 23b, og avslø derfor søknaden 24. februar 2017.

Fiskeridirektoratet vurderte at konseptet innebar et nyhetselement på grunnlag av konseptets sammensetning av eksisterende teknologi på en ny måte. De fant det imidlertid ikke godt gjort at konseptet innebærer noen vesentlig forbedring i forhold til eksisterende teknologi. Det vises i avslaget til andre løsninger med bruk av ferskvann til behandling mot lakselus som benyttes i dag, f.eks. ferskvannsbehandling av laks i brønnbåt. Direktoratet skriver "*I grove trekk er nyhetselementet en permanent installert behandlingstank mot lus på et tradisjonelt anlegg med ny formasjon.*" Videre skriver direktoratet: "*Ferskvannsbehandling mot lus er allerede i kommersiell bruk, det gjelder også ulike pumpesystemer for å flytte fisk. Omvendt osmoseanlegg er også kjent teknologi, og det er i tillegg brukt på brønnbåter som utfører ferskvannsbehandling av fisk.*" Direktoratet skriver også at firkantmerdene i seg selv ikke inneholder noe potensial for innovasjon da det allerede finnes firkantmerder i bruk.

4. Klagen og klagebehandling

NMF påklaget vedtaket om avslag 27. mars 2017. I klagen fastholder søker at konseptet har tilstrekkelig innovasjonsgrad. Søker mener at direktoratets avslag bygger på en feil faglig vurdering. NMF tolker vilkåret "*betydelig innovasjon*", og kommer til at det avgjørende er om prosjektet inneholder et nyhetselement og er forbundet med en viss form for usikkerhet. De anfører at det avgjørende for vurderingen er en objektiv helhetlig vurdering av konseptet og dets nyhetsverdi, som de mener direktoratet ikke har foretatt.

Hva gjelder den konkrete vurderingen av om konseptet innebærer betydelig innovasjon peker søker på bruk av stålmerder i ny rektangulær form som gir bedre vanngjennomstrømming og bedre miljø for fisken. Videre fremheves ferskvannstankens

kapasitet, desalineringsenhetens kapasitet, utvikling av helt ny overføringsmekanisme av fisk fra saltvann til ferskvann (og motsatt), samt utvikling av ny overvåkingsteknologi for måling av fiskens adferd under behandling. NMF viser også til det de mener er direktoratets feilaktige sammenligning med lusebehandlingsutstyret Thermolicer og vurderingen knyttet til arealbruk.

I klagebehandlingen opprettholdt Fiskeridirektoratet sitt avslag, og oversendte sin innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig klagebehandling den 13. desember 2017. I innstillingen vurderer direktoratet også ettersendt tilleggsinformasjon mottatt 2. juni, et to-siders notat med tittel "Strategi for AGD-bekjempelse i AkvaHub – oppdatering mai 2017".

Fiskeridirektoratet skriver i sin innstilling at "*Norsk Marin Fisk sitt konsept er i hovedsak en behandlingsplattform*" og de opprettholder vurderingen i avslagsvedtaket om at store deler av anlegget anses som konvensjonelt. Videre skriver direktoratet at konseptet ikke retter seg mot årsakene til problemene med lakselus eller amøbegjellesykdom eller å forhindre at problemene oppstår, men i hovedsak er en behandlingsplattform som primært er rettet mot å håndtere et problem når det oppstår. Fiskeridirektoratet påpeker videre at Mattilsynet, med tanke på risiko for seleksjon av lus som tåler lavere saltholdighet ved bruk av ferskvannsavlusning, anser det som uforsvarlig å bruke metoden på etterfølgende generasjoner av lakselus og anbefaler at metoden ikke brukes mer enn to ganger pr. år.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering utgjør ikke konseptets antatte effekt mot Amøbegjellesykdom grunnlag for å endre vurderingen av om søknaden kan oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon.

5. Departementets vurdering

5.1. Saksbehandling

NMF skriver i klagen at flere søkere har fått anledning til å utdype og forklare innholdet i sine søknader, gjennom møter med Fiskeridirektoratet og ved å ettersende dokumentasjon. De skriver at de mindre aktørene bør få samme mulighet som større aktører, for å sikre reell likebehandling. De skriver videre at avslaget inneholder misforståelser og faktafeil, som kunne vært ryddet opp i gjennom enkel dialog med søker.

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 (utviklingstillatelser), fremgår av forskrift og retningslinjer. Søker er en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser 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 NMF har sendt inn.

Gjennom klagebehandlingen har NMF for øvrig supplert søknaden med utfyllende informasjon som direktoratet har vurdert i sin innstilling til klagen uten at dette har medført at vilkårene anses oppfylt.

5.2. Spørsmålet om konseptet innebærer "betydelig innovasjon"

Departementet legger til grunn at utvikling av en sentral behandlingstank med tre tilkoblede rektangulære stålmerder i stjerneform utgjør kjernen i konseptet AkvaHub. På behandlingstanken skal det produseres ferskvann i et desalineringsanlegg til behandling av lakselus og AGD. Det skal videre utvikles overføringsteknologi for overføring av fisk mellom saltvann og ferskvann.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer i hovedsak konseptet til å være sammensatt av kjente elementer og at det er sammensetningen av disse som kan utgjøre et nyhetselement. Spørsmålet er om sammensetningen av disse kjente teknologiske elementene kan vurderes å innebære en såpass stor grad av innovasjonshøyde at konseptet kan anses å oppfylle vilkåret om "*betydelig innovasjon*", i laksetildelingsforskriften § 23b. Dette er en faglig skjønnsmessig vurdering, og departementet legger til grunn at terskelen skal være høy for å kunne oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon.

Løsninger med ulike behandlingsplattformer og med avlusning ved bruk av ferskvann eksisterer allerede i dag. Firkantede stålmerder er i bruk i dag. Desalineringsanlegg basert

på omvendt osmose er kjent teknologi, det samme er ulike pumpesystemer for fisk samt utstyr for filtrering av vann. Det som kan vurderes å inneha et nyhetselement er at konseptet innebærer økt kapasitet (større volum) på behandlingstanken og at den er permanent installert i anleggskonfigurasjonen. Samlet sett er det departementets vurdering at det omsøkte konseptet ikke har stor nok innovasjonshøyde til å oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon.

Departementet merker seg også at Mattilsynet, med tanke på risiko for seleksjon av lus som tåler lavere saltholdighet, anser det som uforsvarlig å bruke ferskvann til avlusning på etterfølgende generasjoner av lakselus og anbefaler at metoden ikke brukes mer enn to ganger pr. år.

NMF skriver i søknaden at enheten "*i prinsippet også vil kunne brukes til behandling av fisk med nye tilsetninger som kommer ut fra forsøk i Veterinærinstituttet og på "Lusesenteret" ved UiB*". Departementet finner ikke at dette har noen innvirkning på spørsmålet om konseptet innebærer betydelig innovasjon.

Etter et gjennomgang av alle dokumenter i saken og vurdering av både enkeltelementer og konseptet som en helhet, vurderer Nærings- og fiskeridepartementet at søknaden ikke oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon. Klagen til Norsk Marin Fisk AS avslås.

6. Vedtak

Klagen fra Norsk Marin Fisk AS/Stjernefarm SUS avslås.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 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 Landmark
ekspedisjonssjef

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet