

Biofish Holding AS

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3349-10

17. september 2019

## Svar på klage vedrørende avslag på søknad om utviklingstillatelser for konseptet Biomerden

### Innledning

Vi viser til klage fra Biofish Holding AS datert 21. juni 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om fire utviklingstillatelser 1. juni 2018. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 24. august 2018.

Biofish Holding AS (heretter Biofish eller klager) søkte 24. februar 2017 om fire utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "BioMerden". Fiskeridirektoratet avslo søknaden 1. juni 2018 fordi prosjektet ikke var tilstrekkelig innovativt til å oppfylle kravet om "betydelig innovasjon". Biofish påklaget vedtaket 21. juni 2018, og Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag og oversendte saken til departementet for endelig avgjørelse 24. august 2018.

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

### 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:

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

*"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**

BioFish søkte 24. februar 2017 om fire utviklingstillatelser for å realisere sitt konsept "BioMerden". Konseptet er beskrevet som et semi-lukket anlegg for oppdrett i sjø, med garantert luse- og rømningsfri drift. Biofish skriver i søknaden at BioMerden kombinerer dagens effektive oppdrett i åpne merder med ny sammensatt teknologi for å redusere rømningsfare, lusesmitte og andre biologiske utfordringer. Biofish sin visjon for prosjektet er å kunne øke produksjonen i merder ved å kontrollere parametere som påvirker miljøet og velferden til fisken, samtidig som en transformerer fiskeslam over til energi. Etter utviklingsfasen skal Biomerden kunne implementeres i allerede utbygd merdinfrastruktur.

## **Fiskeridirektoratets vurdering**

Fiskeridirektoratet viser til tidligere vedtak og kommer til at nyttegjøring av slam og bruk av fôr basert på krill eller alger faller utenfor ordningen. Videre vurderer de at dokumentasjonsgrunnlaget knyttet til de produksjonsteknologiske aspektene er svakt, ettersom det ikke er underbygd med konkrete tekniske vurderinger og planer for hvordan slike vurderinger skal gjennomføres i utviklingsløpet.

## **Klagers anførsler**

Biofish anfører at konseptet BioMerden oppfyller kriteriet om "betydelig innovasjon", og har i denne forbindelse kortfattet anført at:

- Direktoratet ser ikke på helheten i prosjektet
- Mener at slambehandling/utnyttelsen ikke er nedstrøms av anlegget.
- Uenig med direktoratet i at fôr faller utenfor ordningen.
- BioMerdens ulike komponenter medfører en samlet høy innovasjonshøyde

## **Departementets vurdering**

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, vedtak og innstilling fra Fiskeridirektoratet samt klage fra søker og supplerende informasjon. Det ble også avholdt møte hos departementet 10. september 2018 hvor søker fikk lagt frem sin side av saken for politisk ledelse.

Departementet legger til grunn at kjernen i konseptet er å utvikle et semilukket anlegg for oppdrett i sjø, med lus- og rømmingsfri drift. Videre skal man gjennom å kontrollere parametere som påvirker miljøet og fiskevelferden kunne få økt produksjonen i merdene. Slam fra produksjonen skal samles opp og dette skal benyttes til å produsere elektrisitet på anlegget som skal dekke eget energibehov.

Departementet har vurdert både enkeltkomponenter og konseptet i sin helhet opp imot kriteriet om betydelig innovasjon. Videre er det vurdert om elementene knyttet til fôr og slamutnyttelse kan anses som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon eller om disse faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

### *Om vurderingen av kriteriet "betydelig innovasjon"*

BioMerden inneholder flere ulike komponenter som "barnehagemerd", vannsystem, ferskvannsløkk og ferskvannsgenerator. Klager har anført at den samlede innovasjonshøyden for disse må anses å oppfylle kriteriet om betydelig innovasjon.

Fiskeridirektoratet har først vurdert enkeltkomponentene i konseptet for deretter å gjøre en helhetlig vurdering av konseptet. Departementet er dermed ikke enig i klagers anførsel om at direktoratet ikke ser på helheten i prosjektet. 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 er enig med Fiskeridirektoratet i at komponentene i BioMerden i for stor grad bygger på eksisterende teknologi, og heller ikke er tilstrekkelig dokumentert. Dette medfører

at disse komponentene verken hver for seg eller samlet oppfyller kriteriet om betydelig innovasjon.

#### *Om utvikling og bruk av alternativt fiskefôr*

I retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret står det i punkt 1 andre avsnitt at *"Ordningen er 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."*

Videre har departementet tidligere behandlet klagesaker som omfatter utvikling og/eller bruk av alternative fiskefôr. I vedtak til SalmoTech AS 28. januar 2019 konkluderte departementet med følgende:

*I følge søknaden er «et viktig element i konseptet SalmoWell utvikling av ny fôrtildelingsteknologi og fôrtyper med tilpassede fysiske egenskaper.» Hva gjelder utvikling av nye fôrtyper fastslår retningslinjene at «ordningen er 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». Utvikling av nye fôrprodukter kan dermed ikke vektlegges i vurderingen av søknaden.*

Med bakgrunn i både retningslinjene og praksis gjennom tidligere klagevedtak om utviklingstillatelser vurderer departementet at utvikling og bruk av alternative typer fiskefôr faller utenfor denne ordningen, fordi det ikke er å anse som produksjonsteknologisk utstyr.

#### *Om oppsamling og utnyttelse av slam samt bruk av fornybar energi (biogass)*

Departementet har behandlet flere klager som omhandler ulike løsninger for oppsamling og etterfølgende utnyttelse av slam fra oppdrettsanlegg. Skillet for hva som er innenfor og utenfor ordningen har etter praksis grovt skissert gått mellom selve oppsamlingen av slam, som reduserer utslippet fra produksjonen, og den etterfølgende bruken av slammet. I vedtakene har departementet benyttet ordet *nedstrøms* i betydningen at det er noe som foregår etter selve oppsamlingen.

Et av disse vedtakene, som også Fiskeridirektoratet viser til i sitt avslag, er vedtak på klagen til AkvaDesign AS 20. mars 2017:

*"Departementet vil imidlertid nevne at oppsamling og utnyttelse av slam er en forutsetning for at et prosjekt som dette vil lykkes i og med at konseptet skal benyttes i skjermede fjordområder. Departementet er således enig i at oppsamling av slam er en viktig del av konseptet. Departementet mener likevel at den delen av søknaden som gjelder den etterfølgende utnyttelsen av slammet ikke kan tas med i vurderingen om tildeling av utviklingstillatelser. Dette er slik departementet ser det en prosess som foregår nedstrøms fra selve lakseproduksjonen og den faller derfor utenfor det som kan vektlegges i forbindelse med søknaden om utviklingstillatelser. Departementet vil for øvrig nevne at det foregår en rekke prosjekter knyttet til utnyttelse av slam."*

Selv om konseptet til Biofish er annerledes enn f. eks AkvaDesign, i og med at slammet skal omdannes til biogass og benyttes på selve anlegget i stedet for å transporteres til land for etterfølgende energiutnyttelse, mener departementet at slamutnyttelsen også her faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

Selve løsningen for oppsamlingen av slam kan etter departementets mening være innenfor ordningen siden den reduserer en av næringens miljøutfordringer, utslipp av organisk materiale til vannresipienten.

Omdanning av slam fra fiskeoppdrett til biogass er etter departementets syn først og fremst et tiltak knyttet til fornybar energi og reduksjon av virksomhetens klimagassutslipp. I tidligere vedtak har departementet konkludert med at ordningen med utviklingstillatelser ikke er en ordning for å støtte fornybar energiproduksjon. I den sammenheng viser vi til vedtak i klagen til Pure Farming AS 22. november 2017. Konseptet omfattet blant annet en energinøytral fôrflåte med produksjon av strøm gjennom vindmøller/vindturbiner til egen drift, samt produksjon av eget oksygen og ferskvann, system for oppsamling av fôr og organisk materiale og anlegg for biogassproduksjon. Konseptet skulle iht. søknaden, ved hjelp av vind- og vannkraft, kunne produsere med 90% redusert CO<sub>2</sub>-utslipp. Departementet konkluderte med følgende:

*"Det neste spørsmålet er om bruk av fornybar energi omfattes av ordningen med utviklingskonsesjoner. Formålet med utviklingstillatelsene er å legge til rette for utvikling av teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Når det gjelder miljøutfordringer er det naturlig å basere seg på stortingsmelding om forutsigbar og bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. I kapittel 2.4 står det at "[d]e for tiden største miljøutfordringene til oppdrettsnæringen er lakselus og genetisk påvirkning av ville laksebestander fra rømt oppdrettsfisk. Andre viktige miljøpåvirkninger er utslipp av næringssalter og organisk materiale, sykdommer og bruk av fôrressurser". Ordningen med utviklingstillatelser er ikke en ordning for å støtte fornybar energiproduksjon. I denne sammenheng vil departementet også vise til at om lag en tredjedel av dagens oppdrettslokalteter benytter landstrøm og at oppdrettsnæringens desidert største klimautslipp er knyttet til fiskefôret. Flere initiativer for å koble oppdrettsanlegg til landstrøm og bruk av elektriske arbeidsbåter i oppdrettsnæringen mottar i dag støtte gjennom ENOVA."*

Departementet holder fast ved at ordningen med utviklingstillatelser ikke er en ordning for å støtte fornybar energiproduksjon, også i denne saken. BioMerdens oppsamling av slam til gjenbruk som energi faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

## **Vedtak**

Fiskeridirektoratets vedtak 1. juni 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*

Kopi

Fiskeridirektoratet