

Aqualine AS

Deres ref

Vår ref

Dato

18/286-4

30.08.2018

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

Innledning

Det vises til klage 7. juli 2017 fra Aqualine AS (heretter kalt Aqualine) på Fiskeridirektoratets vedtak datert 21. juni 2017, om avslag på søknad om akvakulturtillatelse til utviklingsformål.

Aqualine søkte 17. juni 2016 om 10 utviklingstillatelse for å realisere konseptet "Aqualine Subsea System", et system for nedsenket produksjon av laks med bruk av åpen merdteknologi. Den nedsenkbare merden skal under produksjonen være senket til 10 meters dyp, og kunne heves og senkes ved behov.

Fiskeridirektoratet avsto søknaden 21. juni 2017. Direktoratet konkluderte med at det omsøkte prosjektet ikke oppfylte vilkåret om *betydelig innovasjon*, jf. laksetildelingsforskriften § 23b, første ledd.

Fiskeridirektoratet har i brev 12. januar 2018 oversendt saken til Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling.

Rettslig grunnlag

Aqualine AS 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 tillatelse til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften 22. desember 2004 nr. 1798. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 skal akvakultur av matfisk til utvikling bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

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
Silje Wangen
Myklebust
22 24 63 64

Videre følger det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 23b. Det fremgår av første og annet ledd at:

"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."

Forskriften § 28b gir bestemmelser om avgrensning av biomasse for tillatelser til særlige formål. Utgangspunktet etter første ledd er at maksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov, og at tillatt biomasse per tillatelse ikke skal overstige 780 tonn. Det følger av samme paragrafs sjette ledd at det ved avgrensning av tillatelse til utvikling, "blant annet [skal] tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet".

I henhold til § 28b syvende ledd kan det, i motsetning til hva som gjelder ved tildeling av for eksempel forskningstillatelser, også tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling. Retningslinjene fastslår at dette likevel ikke innebærer at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er *driftsmessig nødvendig* for å gjennomføre utviklingsprosjektet.

Det er fastsatt retningslinjer til forskriften, som gir nærmere beskrivelser av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

Søknaden

Departementet viser til søknaden fra Aqualine av 17. juni 2016 og senere innsendte opplysninger. Det gis kun en kort presentasjon av konseptet her.

Aqualine har søkt om 10 utviklingstillatelser til Aqualine Subsea System. Det skal produseres laks med bruk av åpen merdteknologi og innovasjonen ligger i hovedsak i det undersjøiske systemet for not og fôrløsning. Notsystemet skal senkes ned til 10 meter. Produksjonen vil dermed skje godt under dagens "lusebelte" og vil således redusere behovet for medikamentell behandling mot lakselus. Systemet skal kunne heves og senkes ved bruk av spesiellagde vinsjer, slik at fisken jevnlig får tilgang på luft og kan fylle svømmeblæren. Notsystemet er spesialutviklet med hensyn til pålitelighet mot hendelser som rømming og skader på fisk eller utstyr. Videre skal fisken føres under vann ved bruk av fôrslange som

skal gå gjennom notveggen under vannoverflaten på ca. 10 meters dyp. Et slikt nedsenket system vil også ha positive effekter for fiskehelsen, blant annet ved mer stabile produksjonstemperaturer og ved at fisken bli mer skjermet fra støy og overflateaktiviteter.

ÅF Reinertsen har gjort en strukturell vurdering av nedsenkbar produksjonseenhet/not inklusive undersjøisk rør for føring. Konklusjonen fra vurderingen er at konseptet medfører en vesentlig reduksjon av dynamiske laster for bølger i forhold til dagens anlegg. Opplegget med undersjøisk føring bygger på kjent teknologi fra olje/gass og representerer et sikrere system enn dagens opplegg med slangene eksponert i overflaten. Konseptet kan også tas i bruk på mer eksponerte lokaliteter hvor dagens teknologi ikke strekker til. Det er gjort tester ved Sintef Marinteks havlaboratorium med bølgehøyder opp mot Hs 9 meter, kombinert med sterk strøm på 0,7 m/s, og resultatene har vært oppløftende. Det er imidlertid viktig å teste systemet i full skala og under ulike forhold for å dokumentere effekten.

Konseptet er tenkt utprøvd på to lokaliteter med 8 komplette Aqualine Subsea System på hver lokalitet. Det er videre behov for 5 tillatelser per lokalitet.

Prosjektet krever betydelige utviklingskostnader, estimert til ca. 314 millioner kroner for 4 lokaliteter à 8 Aqualine Subsea System. Dette inkluderer førflåter og arbeidsbåter. Målet er å utvikle et kommersielt konsept som gjøres tilgjengelig for hele havbruksnæringen i løpet av prosjektet. Investeringskostnadene etter at konseptet er utviklet blir lave slik at også små selskaper kan nyttiggjøre seg konseptet.

Fiskeridirektoratets behandling av søknaden

Fiskeridirektoratet skriver at det er en nødvendig forutsetning for å kunne drive nedsenket produksjon at fisken også kan føres under vann. Ifølge direktoratet har ikke Aqualine dokumentert hvilke løsninger for undervannsføring som finnes på markedet i dag. Det er heller ikke dokumentert hvilken forbedring eller innovasjon det omsøkte konseptet utgjør i forhold til eksisterende løsninger. Direktoratet viser videre til at de kjenner til at Storvik Aqua og Akva Group har løsninger for undervannsføring.

Direktoratet skriver videre at de er kjent med at nedsenkbare merder på generell basis er i kommersiell bruk innen akvakultur i dag, og har vært det siden 1986 da *Farm Ocean* ble bygget i Sverige. Direktoratet nevner også andre nedsenkbare anlegg som *Oceanis 1* og *Oceanis 2* fra Badinotti samt at Akva Group har et utvalg nedsenkbare konsepter som tilleggfunksjon på sine mindre modeller av Polarcirkel merdene. Direktoratet nevner ellers at selv om nedsenkbare konsepter er tilgjengelige er de ikke i utstrakt bruk i Norge.

Direktoratet skriver videre følgende:

"Fiskeridirektoratet vurderer at det omsøkte konseptet utover muligheten for neddykking ved bruk av vinsjer på flytekragen, fremstår som et konvensjonelt merdkonsept i likhet med det som er utbredt i Norge i dag. Komponentene i anlegget er standard

rammefortøyning, en flytekrage i polyetylen, notpose som er forspent mot flytekragen og vekt for nedlodding og vinsjer montert på flytekrage. Deler av utstyret i forbindelse med drift av anlegget, som undervannsføring og bruk av lift-up til dødfiskhåndtering, er kjente løsninger som skal tilpasses konseptet.

Fiskeridirektoratet finner at merdteknologien med vinsjssystem for heving og senking av notposen slik dette er beskrevet i søknaden er «en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere» i Aqualine Midgard® System. Denne videreføringen oppfyller etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke vilkåret om «betydelig innovasjon», jmfør laksetildelingsforskriften § 23b, første og andre ledd."

Det konkluderes etter dette med at kravet til innovasjon ikke er oppfylt.

Klagen

Aqualine påklagde direktoratets vedtak den 7. juli 2017. Utfyllende informasjon til klagen ble oversendt 11. september 2017.

Aqualine mener at Fiskeridirektoratet i sitt vedtak ikke har lagt vekt på at Aqualine Subsea System bidrar sterkt til å utvikle teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Videre anføres det at direktoratet burde bruke den norske regjering og Innovasjon Norge sin definisjon av innovasjon, og ikke SSB's definisjon, og at klager oppfyller de kravene til innovasjon som fremgår av disse definisjonene.

Aqualine anfører at utviklingsarbeidet i konseptet skiller seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig, kommersiell bruk, og ikke bare er en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere. Dette mener de underbygges av den dokumentasjonen som er fremlagt. Det vises til tredjepartsvurderingen fra ÅF Reinertsen som Aqualine mener direktoratet burde ha lagt vekt på i sin vurdering av søknaden. Åf Reinertsen vurderer graden av nyteknologisk og innovasjon i det foreslåtte konseptet som høy og skriver blant annet at: "Det å gå fra en overflateløsning til et nedsenkbart konsept både for not og føring må karakteriseres som banebrytende."

Det vises til at Aqualine Subsea System innebærer betydelig nyvinning og innovasjon, og er i en helt annen kategori enn de nedsenkbare anleggene direktoratet sammenligner det med.

I tillegg til dette imøtegår Aqualine i klagen hvert av de ulike punktene som er lagt til grunn for direktoratets avslag. For videre utdypning av disse klagegrunnene vises det til klagebrevet.

Direktoratets klageinnstilling til departementet

I direktoratets klageinnstilling til departementet datert 12. januar 2018 vurderes både enkeltelementer og helheten i klagers konsept. Innstillingen omtaler blant annet følgende;

begrunnelsen for at det er SSB sin definisjon av innovasjon som skal legges til grunn, tredjepartsvurderingen fra ÅF Reinertsen, undervannsfôring, dokumentasjon av laksens behov for å fylle svømmeblæra, vinsjssystemet for å heve og senke notposen, notlokket/nottaket og fortøyingssystem. Direktoratet fastholder etter dette at teknologiutviklingen i konseptet er å regne som naturlig videreføring av tidligere benyttet teknologi og ikke som betydelig innovasjon.

Direktoratet skriver at de som første instans gjør en selvstendig vurdering av søknaden opp mot gjeldende kriterier, retningslinjene og den praksis som er lagt til grunn i øvrige saker.

Direktoratet konkluderer med at "Gjennomgangen av klagegrunnene over viser at det ikke fremkommer momenter som tilsier at vedtaket om avslag på søknad om utviklingstillatelse for å realisere Aqualine Subsea System skal endres. Fiskeridirektoratet opprettholder begrunnelsen om at søknaden etter en totalvurdering ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b."

Departementets vurdering

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, ettersendt supplerende informasjon fra søker, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, samt innstillingen fra Fiskeridirektoratet.

Departementet legger til grunn at utvikling av et nedsenkbart oppdrettsanlegg for produksjon av laks med bruk av åpen merdteknologi, hvor oppdrettsanlegget skal være senket til 10 meters dyp, og kunne heves og senkes ved behov, utgjør kjernen i det omsøkte konseptet til Aqualine AS. Det er angitt i søknaden at det vil være behov for heving av noten minimum en gang i uken (i minimum to timer), slik at fisken kan få fylt opp svømmeblæren regelmessig.

Når det gjelder hvilken definisjon av begrepet innovasjon som skal legges til grunn har direktoratet korrekt lagt til grunn SSB sin definisjon jf. *Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret*. Departementet er enig med direktoratet i at det må legges samme definisjon til grunn for vurderingen i denne saken som ved behandlingen av andre søknader om utviklingstillatelse.

Når det gjelder klagers vedlagte tredjepartsvurdering fra ÅF Reinertsen fremkommer det av denne at det her legges andre kriterier til grunn for innovasjon, som avviker fra tildelingsforskriften og tilhørende retningslinjer. Uansett vil direktoratet og departementet foreta en selvstendig vurdering av om vi mener at kravet til innovasjon, som følger av forskriften, er oppfylt.

Som Fiskeridirektoratet skriver i sitt vedtak av 7. juli 2017 er nedsenkbare merder på generell basis i kommersiell bruk innen akvakultur i dag. Departementet har vurdert både enkeltelementer og helheten i konseptet Aqualine Subsea System. Vi finner på lik linje med direktoratet at både undervannsfôring og vinsjssystem for heving og senking av noten er å

anse som videreføring av teknologi som er i bruk. Naturlig videreutvikling av kjent teknologi er ikke tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret om *betydelig innovasjon* i laksetildelingsforskriften § 23b.

Departementet har etter dette kommet til at kravet til innovasjon ikke er oppfylt.

Vi viser i denne sammenheng for øvrig også til beskrivelsen av konseptet på Aqualine AS sine engelske hjemmesider hvor det fremgår at: "Aqualine Subsea System is a net cage with a submerged net that is based on the our Midgard® System and that requires a slight adaptation to the existing Midgard net. An upgraded system of cages, adapted nets, sinker rings and winches has resulted in a complete submersible cage system facility." Denne kilden er imidlertid ikke vektlagt av departementet i vår vurdering.

I og med at kravet til innovasjon ikke anses oppfylt, vil departementet ikke vurdere om øvrige vilkår for å få tildelt utviklingstillatelser er oppfylt.

Vedtak

Fiskeridirektoratets avslag datert 21. juni 2017 på søknaden fra Aqualine AS om utviklingstillatelser 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 Landmark
ekspedisjonssjef

Martin Hageselle Bryde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:
Fiskeridirektoratet