

Northern Lights Salmon AS
Balteskard 136
9446 GROVFJORD
NORWAY

Deres ref

Vår ref

Dato

18/5188-17

12. desember 2023

Northern Lights Salmon AS - Svar på klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Northern Lights Salmon AS (heretter «NLS» eller «klager») datert 27. september 2018.

NLS søkte den 12. mai 2017 om tre utviklingstillatelser til utvikling av konseptet «OptiFarm». Fiskeridirektoratet avslo søknaden den 7. september 2018 fordi de ikke fant at konseptet oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 6-6.

NLS har sendt inn supplerende dokumentasjon, og har hatt møte med politisk ledelse den 8. desember 2022 for å redegjøre nærmere for sin søknad.

Klagen er fremmet innen klagefristen i forvaltningsloven § 29. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder å ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet til at Fiskeridirektoratets avslag datert 7. september 2018 opprettholdes. Begrunnelsen for vedtaket følger nedenfor, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål er bestemmelsene om disse i kapittel 6 i laksetildelingsforskriften. Ifølge § 6-1 andre ledd 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 § 6-6.

Bestemmelsens første og andre 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.»

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger derfor høyt. Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandling 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. 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 for 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 nyhets-element og det må være knyttet en viss grad av usikkerhet til resultatet.

Forvaltningen *kan* gi tillatelse etter en faglig vurdering av søknaden, jf. laksetildelingsforskriften §§ 6-4 første ledd og 6-6 første ledd. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens faglige skjønn å vurdere om tillatelse til utviklingsformål skal tildeles eller ikke.

3. Søknaden og behandlingen av denne

3.1. Søknaden

NLS har søkt om tre utviklingstillatelser til realisering av prosjektet OptiFarm. OptiFarm skal plasseres på eksisterende oppdrettsanlegg og består av tre komponenter; (1) en filterenhet for levering av filtrert vann, (2) en barriere mot det ytre miljø og (3) en transportløsning for flytting av fisk uten eksponering mot det ytre miljø. I søknaden blir disse komponentene kalt henholdsvis «Lusefilterflåte», «Kvartmerd» og «Elefantpumpe».

To lusefilterflåter skal festes på merdkanten, og skal levere filtrert vann inn i merden. Filteret på flåten skal filtrere ut smittsomme stadier av lakselus samt andre partikler. Kvartmerden er en tett duk som skal spennes rundt merden. Når vannet pumpes inn i overflaten av merden skapes en nedadgående sirkulerende strøm i den del av merden som er dekket av kvartmerden. Denne strømmen skal hindre inntrenging av luselarver fra dypt vann. *Elefant-pumpen* skal brukes til å flytte fisk mellom merder uten at fisken eksponeres mot det ytre miljø.

Den kan betjenes uten bruk av brønnbåt eller store fartøy og skal gi færre mekaniske skader enn konvensjonelle pumpesystemer.

Teknologien som ligger til grunn for OptiFarm er ment å gi en mer arealeffektiv produksjon som blant annet skal åpne for oppdrett på arealer som i dag regnes som uegnede på grunn av risikoen for lusesmitte på villfisk.

NLS skal samarbeide med NOFI Tromsø AS, Veterinærinstituttet, Akvaplan-niva AS, Kunnskapsparken Nord AS og Vesterålen Fiskehelsetjeneste AS for å gjennomføre prosjektet.

Vi viser ellers til beskrivelsene av konseptet i NLS' søknad og den øvrige dokumentasjonen som de har sendt inn.

3.2. Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet har vurdert at *Kvartmerden* og *lusefilterflåten* er enheter som har tilstrekkelig nær tilknytning til produksjonseenheten for å bli regnet som produksjonsteknologisk utstyr. De vurderer videre at *Elefantpumpen* kan operere som en selvstendig komponent, og at anlegget kan fungere uten denne ved å velge andre løsninger for lukket transport av fisk. På bakgrunn av denne vurderingen har Fiskeridirektoratet konkludert med at *Elefantpumpen* ikke kan anses som utvikling av produksjonsteknologisk utstyr.

I avslaget har Fiskeridirektoratet kommet til at *Kvartmerden* den kan sammenlignes med dype konvensjonelle luseskjørt, og at bruken av et nytt materiale er å betrakte som en naturlig videreutvikling av eksisterende teknologi.

NLS har fått patentbeskyttelse for *lusefilterflåten* og Fiskeridirektoratet skriver at dette viser at flåten har en grad av egenart. Fiskeridirektoratet viser imidlertid til at selv om kravene for å oppnå patent er oppfylt, så innebærer det ikke at kravet om «*betydelig innovasjon*» etter laksetildelingsforskriften § 6-6 er oppfylt.

Fiskeridirektoratet viser i sin argumentasjon blant annet til at ulike typer av filtrering av sjøvann allerede er kjent teknologi fra lukkede og landbaserte akvakulturanlegg, og at filter for fjerning av lus og egg fra losevann fra brønnbåter og ved pumping av merder er i bruk på brønnbåter. Fiskeridirektoratet konkluderer med at dette må anses som en naturlig videreføring av andre konsepter med samme formål.

Fiskeridirektoratet samlede vurdering er at OptiFarm ikke oppfyller vilkåret om «*betydelig innovasjon*», jf. laksetildelingsforskriften § 6-6.

3.3. Klagen

NLS anfører at det foreligger flere saksbehandlingsfeil. En rekke av disse er knyttet til spørsmålet om det foreligger «*betydelig innovasjon*», og vurderingen av konseptets grad av innovasjon. Dette gjelder særlig om Fiskeridirektoratet har vurdert konseptet helhetlig eller om de bare har vurdert innovasjonsgraden for enkeltkomponentene.

Konkret anfører klager at OptiFarm ikke er vurdert som et helhetlig prosjekt, men at Fiskeridirektoratet har brutt ned teknologien til de tre delkomponentene. NLS mener at dette fører til

at man ikke får vurdert innovasjonsgraden i prosjektet. Videre anfører NLS at dette ikke er gjort overfor andre søkere som har fått utviklingsstillatelser, og at hensynet til likebehandling tilsier at de også skal få sin søknad vurdert som en helhetlig teknologi.

Klager mener at det ikke går an å sammenligne *Kvartmerden* med eksisterende luseskjørt fordi den har en teknologi som på flere måter bidrar til å verne fisken. Ved å sikre vannkvaliteten og optimalisere temperaturen på vannet, skal NLS dessuten redusere produksjonstiden ved å optimalisere produksjonsbetingelsene for mest mulig effektiv vekst.

Videre anfører klager at *Elefantpumpen* har tilstrekkelig nærhet til produksjonen og at den er en nødvendig del av produksjonsteknologien. Blant annet fordi den vil muliggjøre visse arbeidsoperasjoner som det i dag vil være nødvendig å bruke brønnbåt til. De viser også til at dette vil kunne bidra til reduserte klimautslipp.

3.4. Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet er uenig med klager i at det ikke er foretatt en helhetlig vurdering av konseptet. Fiskeridirektoratet er enige i at innovasjonen kan ligge i sammensetningen av kjente komponenter, uten at dette ikke åpner for å også vurdere komponentene hver for seg. De legger til at alle søknader vurderes konkret, og at OptiFarm ikke er sammenlignbar med søknaden som NLS trakk fram i klagen, og at det dermed ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Videre har Fiskeridirektoratet vurdert at klagen ikke inneholder informasjon som gir grunnlag for å endre vurderingen knyttet til *lusefilterflåten* eller *Elefantpumpen*. De har også opprettholdt vurderingen av at kvartmerden kan sammenlignes med konvensjonelle luseskjørt. Avslutningsvis skriver Fiskeridirektoratet at hverken regelverket eller retningslinjene sier noe om at det skal legges vekt på hvor raskt teknologien kan implementeres i næringen, ved vurdering av innovasjonsgraden i teknologien, slik klager har anført.

Fiskeridirektoratet har på denne bakgrunn kommet til at klagen ikke tas til følge, og sendte klageinnstilling over til NFD den 10. januar 2020.

3.5. Etterfølgende dokumentasjon

I tillegg til klagegrunnene i punkt 3.3 over har NLS sendt inn merknader til klageinnstillingen. Som vedlegg til merknadene har de lagt ved en faglig vurdering av begrepene «innovasjon» og «innovasjonsgrad». Dette vedlegget er signert av professor Alf Steinar Sætre, ved Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse ved NTNU.

4. Departementets vurdering

4.1. Innledning

Vi har gått gjennom sakens dokumenter, herunder søknaden med vedlegg, vedtak, klage og klageinnstilling fra Fiskeridirektoratet. I tillegg har vi vurdert informasjonen som ble fremlagt på lyttemøtet og supplerende informasjon.

I behandlingen av saken legger vi til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet er at det er en oppgraderingspakke for eksisterende konvensjonelle flytende oppdrettsanlegg. Konseptet består av en tett duk som skal skjerme fisken fra lus i de øverste 15 meterne av vannsøylen, et pumpesystem for å pumpe lusefritt vann inn i merden og en lukket løsning for flytting av fisk internt på anlegget.

I den videre behandlingen av saken har vi foretatt en selvstendig vurdering av konseptets innovasjonsgrad.

4.2. Saksbehandlingsfeil

Klager anfører at Fiskeridirektoratet har lagt en for snever definisjon av innovasjon til grunn, og at de derfor har vurdert innovasjonsgraden til konseptet feil. Grunnlaget for anførselen er at klager mener at Fiskeridirektoratet kun har vurdert komponentene enkeltvis og ikke det samlede konseptet.

Vi viser til vårt vedtak i datert 17. september 2019 i behandlingen av Biofish Holding AS' klage om utviklingstillatelser for Biomerden der det står:

«[...] 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.»

Dette synet ble bl.a. fulgt opp i behandlingen av Aquafarm Utvikling AS' klage. Slik vi forstår avslaget og klageinnstillingen har Fiskeridirektoratet både vurdert komponentene enkeltvis og det samlede konseptet. Dette fremgår bl.a. eksplisitt på side 7 i Fiskeridirektoratets avslag. En grundig vurdering av enkeltkomponentenes egenskaper er etter vårt syn en nødvendig del av vurderingen av helheten i dette konseptet.

Med bakgrunn i forvaltningens behandling av søknader om utviklingstillatelser til nå, samt retningslinjene som ligger til grunn for behandlingen, har vi kommet til at Fiskeridirektoratet har vurdert innovasjonsgraden konsistent med den praksis og tolkning av begrepet «innovasjon» som ligger til grunn for ordningen.

Klager anfører også at OptiFarm er en forbedring av teknologien som blir brukt på konseptet Aquatraz, som fikk tildelt utviklingstillatelser. Herunder at skjermingen av fisken går til en større dybde, 15 meter mot 6 meter, og at også sistnevnte konsept er basert på pumping av vann inn i det skjermede området. Vi kan ikke se at denne anførselen kan føre fram da Aquatraz også består av andre elementer som gjør at det klart skiller seg fra OptiFarm.

4.3. Produksjonsteknologisk utstyr

Klager anfører at *Elefantpumpen* er produksjonsteknologisk utstyr og viser blant annet til at det ble funnet at Blom Fiskeoppdrett AS' slamoppsamlingsløsning var produksjonsteknologisk utstyr. De peker på at i motsetning til slamoppsamlingen vil *Elefantpumpen* være i kontakt direkte med fisken, samt at den vil være en integrert del av lokalitetens utrustning.

Det er vår vurdering at *Elefantpumpen* har tilsvarende nærhet til produksjonen som Måsøvals behandlingsflåte «Helixir», der det i klagevedtaket vårt står:

«[...] Departementet mener likevel at hjelpemidler som på den ene eller andre måten kan bidra til en bedre og mer effektiv produksjon av fisk, ikke nødvendigvis faller innenfor begrepet produksjonsteknologisk utstyr/installasjon. Det må etter departementets oppfatning være en nær tilknytning til selve produksjonseenheten for at konseptet skal være omfattet av denne ordningen. [...]»

Vi er ikke enige med klager i at direkte kontakt med fisken nødvendigvis er et moment som taler for at utstyr anses for å være produksjonsteknologisk utstyr. Slik vi vurderer det er *Elefantpumpen* et alternativ til brønnbåt. Kostnader og tilgjengelighet på brønnbåtkapasitet er ikke tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å anse *Elefantpumpen* som produksjonsteknologisk utstyr.

Selv om klager sier at enheten vil være en integrert del av lokalitetens utrustning og være helt nødvendig for driften av lokaliteter med *Kvartmerden* og *Lusefilterflåter* er det vår oppfatning at de aktuelle arbeidsoperasjonene også kan løses med brønnbåt.

Samlet sett finner vi at *Elefantpumpen* i seg selv ikke faller inn under begrepet «produksjonsteknologisk utstyr» fordi den ikke har tilstrekkelig nærhet til produksjon av fisk. Vi finner derfor at *Elefantpumpen* ikke kan gi uttelling ved den helhetlige vurderingen av om det foreligger «betydelig innovasjon».

4.4. Vurdering av konseptets grad av innovasjon

Klager anfører at *Kvartmerden* ikke kan sammenlignes med luseskjørt. De peker på noen forskjeller fra typiske luseskjørt i klagen:

- Lengde ned til 15 meters dyp, i motsetning til typiske luseskjørt på 5-10 meters dybde
- Sterkere materiale
- Montert i hele produksjonssyklusen
- Nødvendig med *Lusefilterflåten* for opprettholdelse av vannkvalitet og volum/fasong

Selv om luseskjørt typisk har vært inntil 10 meter dype er det vår vurdering at luseskjørt med en dybde på 15 meter er en naturlig videreføring av allerede eksisterende teknologi, jf. lakse-tildelingsforskriften § 6-6.

Videre er ikke-permeable luseskjørt også eksisterende teknologi. Utprøving av nye materialer med mulig forbedrede egenskaper er uansett en naturlig videreføring av allerede eksisterende teknologi.

Det finnes også løsninger for helårig bruk av luseskjørt, blant annet viser vi til beskrivelsen av et slikt system i Fiskeridirektoratets avslag på søknaden til Aqua Viva AS:

«[...] Som søker nemner kan ein kombinere luseskjørt med trykkluftsystem som til dømes Midt Norsk Ringen, som tilfører luft frå ein ring på nedre nivå i merden som samstundes skapar straum av vatn frå djupare sjikt. Luseskjørtet kan dermed haldast på heile året.»

I motsetning til løsningen med trykkluft skal det i OptiFarm pumpes vann inn i området som er dekket av *Kvartmerden*. Dette er samme underliggende konsept som Bio Marine sitt konsept der de kombinerer luseskjørt med «Mørepumpen». Dette blir beskrevet slik i avslaget til Aqua Viva AS:

«Eit anna døme er å kombinere luseskjørt med Bio Marine si Mørepumpe. I dette konseptet vert store mengder vatn pumpa inn i skjørteområdet for å sikre god vassutskifting og sirkulasjon slik at fisken får riktig symjehastighet.[...].»

Som Fiskeridirektoratet skriver i avslaget til NLS, er ulike typer filtrering allerede er kjent teknologi fra lukkede og landbaserte akvakulturanlegg. De peker blant annet på at filter for fjerning av lus og egg også er i bruk på brønnbåter. Isolert sett legger vi til grunn at sammensetningen av en pumpe med filter er en videreføring av eksisterende teknologi. Vi finner også at muligheten for valg av vann fra dypet eller filtrert vann er en beskjeden forbedring, da også bruk av vann fra dypet er en kjent løsning.

Forskjellene mellom OptiFarm og de eksisterende konseptene er etter vårt syn relativt beskjedne. Det er gjort noen forbedringer bl.a. ved at man kan filtrere vannet og et noe dypere luseskjørt. For øvrig slutter vi oss til Fiskeridirektoratets vurdering av betydningen av at det er innvilget patent. Samlet sett løser OptiFarm i det vesentligste de samme utfordringene som ovennevnte konsept. Det er vår vurdering at den samlede innovasjonsgraden ikke er på et nivå som tilsier at OptiFarm som konsept innebærer «betydelig innovasjon».

5. Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Fiskeridirektoratets avslag datert 7. september 2018 opprettholdes.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Mulig søksmål om 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 § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Kjersti Pauline Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi