

Norsk Sjømat Oppdrett AS
Svemorka

6200 STRANDA

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen

Saksbehandler: Aksnes / Thorsen

Telefon: 99691466 / 92069547

Vår referanse: 16/6001

Deres
referanse:

Dato: 28.04.2017

Att:

Norsk Sjømat Oppdrett AS - Avslag på søknad om utviklingstillatelser

1. Innledning

Vi viser til søknad fra Norsk Sjømat Oppdrett AS (heretter «NSO» eller «søker») datert 3. mai 2016. Søknaden fra NSO tar sikte på å utvikle konseptet «EnviroFjord».

2. Fiskeridirektoratets vedtak

Søknaden fra Norsk Sjømat Oppdrett AS om fire utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret til utvikling av konseptet EnviroFjord avslås.

3. Søknaden

3.1 Innledning

NSO søkte 3. mai 2016 om fire utviklingstillatelser til utvikling av konseptet «EnviroFjord». Ifølge søknaden omfatter konseptet utprøving, dokumentasjon og oppskalering av forflytningspakken Whooshh-systemet, lakselusbehandling ved bruk av damp/varmluft under forflytningen av fisken, effektiv oppsamling av biologisk materiale fra lus, samt nye merdsystemer spesialtilpasset for bruk av Whooshh-systemet.

I det følgende gjengis i hovedtrekk de deler av søknaden som har vært av avgjørende betydning for vedtaket.

3.2 Konseptet

Ifølge søker er dette et konsept som tar utgangspunkt i å løse og/eller gi gode bidrag til å løse flere av de viktigste utfordringene oppdrettsnæringen har i norske fjorder. Søknaden er bygget opp rundt det såkalte Whooshh-systemet som er et forflytningssystem som skal transportere fisk mer skånsomt. Under forflytning av fisken i Whooshh-systemet skal fisken

behandles mot lus ved bruk av damp/varmluft. I tillegg vil det bli laget nye merdsystemer spesialtilpasset Whooshh-systemet.

Whooshh-teknologien ble opprinnelig utviklet for sikker og skånsom transport av sårbare matvareprodukter som epler, fersken o.l. Senere har dette blitt prøvd ut på fisk. Fisken forflyttes da gjennom elastiske slangesystemer ved bruk av lufttrykk som fører fisken gjennom slangene. Systemet baserer seg på at fisken frivillig svømmer inn i trakten som leder til slangesystemet. Fisken vil ha en hastighet på 7,6 m/s ut av slangesystemet og komme ut med hodet først. Systemet er utstyrt med doble slanger som overvåkes med sensorer. Dersom det går hull på slangen vil sensoren sikre at systemet slår seg av. I slangene vil søker installere dyser hvor det benyttes damp og/eller varmluft i behandling mot lus. Søker har gjennomført bedriftsinterne, praktiske forsøk ved bruk av damp og varmluft for å behandle mot lakselus. Ifølge søker viser erfaring fra disse forsøkene at en slik behandling vil kunne fungere effektivt.

Kombinasjonen av Whooshh-systemet og damp/varmluftbehandling i slangesystemet vil ifølge søker være et system som sikrer lav dødelighet og lavt stressnivå ved forflytting av fisk, samt en effektiv og energieffektiv metode for lakselusbehandling. I tillegg hevder søker at det vil redusere risikoen for skade på not sammenlignet med konvensjonelle forflytningsmetoder. Ifølge søknaden vil det omsøkte prosjektet også inkludere konstruksjon, prototype og produksjon av et merdsystem som optimaliserer bruken av Whooshh- teknologien. De nye merdene vil ta utgangspunkt i eksisterende merdteknologi.

3.3 Kompetanse

Prosjektet vil bli gjennomført i samarbeid med teknologileverandørene SeaSide og Optimar Sette AS. Optimar Sette AS er leverandør av automatiske systemer for fiskehåndtering. De leverer blant annet Whooshh systemet.¹ SeaSide arbeider med utvikling, salg og produksjon av maskiner og utstyr til oppdrettsnæringen i Norge.

4. **Rettslig grunnlag**

Bestemmelser om utviklingstillatelse og hjemmel for tildeling finnes i FOR-2004-12-22 nr. 1798: Forskrift om tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) kapittel 5:

§ 22. *Særlige formål*

(..)

Akvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.

§ 23. *Generelle vilkår for tildeling og fornyelse*

¹ <http://www.optimarsette.com/products/sheet/whooshh>

Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering. (..)

§ 23b. Særskilte tildelingsvilkår for tillatelse til utvikling

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 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.

(..)

5. Fiskeridirektoratets vurdering

5.1 Vurdering av søknaden

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse² at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd slår fast at formålet med utviklingstillatelser er «...å bidra til å utvikle teknologi som kommer næringen til gode.» Laksetildelingsforskriften § 23b gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å tildele tillatelser til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra 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.» Spørsmålet er om det omsøkte konseptet innebærer utvikling av teknologi som omfattes av formålet med utviklingstillatelser.

Begrepet «teknologi» er i utgangspunktet vidt. Ifølge retningslinjene er ordningen imidlertid avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner, og omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer. I punkt tre i retningslinjene er det vist til at prosjektet blant annet kan dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg lengre til havs og innerst i fjorder. Nærings- og fiskeridepartementet behandlet klage på vedtak om avslag på søknad fra Måsøval Fiskeoppdrett AS, 3. november 2016³. I klagevedtaket uttalte departementet at en tolkning av ordlyd sett i sammenheng med retningslinjene tilsier at prosjektet må ha en nær tilknytning til selve produksjonen av fisk for

² Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet, 12.01.2016.

³ <http://www.fiskeridir.no/content/download/17251/245074/version/27/file/maasoevalFiskeoppdrett.pdf>

å falle innenfor ordningen. Det ble også vist til at forvaltningen har en betydelig skjønnsmargin når det skal avgjøres hvilke typer prosjekter som kan tenkes å falle innenfor ordningen. I denne saken kom departementet fram til at utvikling av behandlingsflåten Helixir falt utenfor ordningen i og med at den ikke er å anse som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon. I avgjørelsen uttalte departementet:

Løsninger for fjerning av lus er et viktig hjelpemiddel i produksjonen av laks og ørret og Helixir vil kunne bidra til en bedre og mer effektiv produksjon av fisk innenfor det som er den vanligste produksjonsformen i dag. 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/installasjoner. Det må etter departementets oppfatning være en nær tilknytning til selve produksjonsenheten for at konseptet skal være omfattet av denne ordningen. Departementet har etter dette kommet til at behandlingsplattformen Helixir ikke er å anse som produksjonsteknologisk utstyr/installasjon i denne sammenheng. Departementet støtter således fiskeridirektoratets vurdering av dette spørsmålet.

Spørsmålet er om det er tilstrekkelig nær tilknytning mellom søkers EnviroFjordkonsept og produksjonsenheten og selve produksjonen av fisk.

EnviroFjordkonseptet er et forflytningssystem for fisk med integrert avlusning ved hjelp av varmluft eller damp. Konseptet er bygget rundt Whooshh-systemet som bruker trykkluft til å forflytte fisken gjennom elastiske slangesystemer. I denne slangen skal det installeres dyser for å behandle mot lakselus ved hjelp av damp/varmluft.

NSO skriver at dagens konvensjonelle merdsystemer ikke er optimalt for dette systemet og at selskapet derfor vil inkludere konstruksjon, prototype og produksjon av et merdsystem som optimaliserer bruken av Whooshh-systemet med dampbehandling mot lus i prosjektet. Søker skriver at «[u]tvikling/modifisering av merdsystemet vil ta utgangspunkt i eksisterende teknologi (f.eks. polarsirkler).» Det er ikke vedlagt noen prosjekteringdokumentasjon på hvordan dette merdsystemet må tilpasses. Det er lagt ved en skisse av Whooshh-systemet i en merd, men ingen beskrivelse av hvordan dette vil fungere utover det.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering mangler det omsøkte konseptet, i likhet med behandlingsflåten Helixir, en tilstrekkelig nær tilknytning til produksjonsenheten og selve produksjonen av fisk til å omfattes av formålet med utviklingstillatelser. At det opplyses i søknaden at søker ønsker å inkludere konstruksjon, prototype og produksjon av et merdsystem som optimaliserer bruken av Whooshh-systemet kan ikke tillegges vekt, så lenge det ikke er gitt noen beskrivelse av hvordan dette skal gjøres. Uansett vurderer Fiskeridirektoratet at det er tilpasning av Whooshh-systemet som er det mest fremtredende elementet i søknaden, og at eventuelle endringer i merdsystemet fremstår mer som et underordnet element. Fiskeridirektoratet er etter dette kommet til at det omsøkte konseptet ikke innebærer utvikling av produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner og derfor ikke

omfattes av ordningen med utviklingstillatelser. Søknaden fra NSO må allerede på dette grunnlaget avslås. Fiskeridirektoratet finner likevel grunn til å også vurdere hvorvidt det omsøkte konseptet innebærer «*betydelig innovasjon*».

Ifølge retningslinjene vil hva som skal anses som betydelig innovasjon være en skjønsmessig vurdering. Forvaltningen vil ta utgangspunkt i definisjonen av hva som er utviklingsarbeid og vurdere om det konkrete prosjektet vil innebære tilstrekkelig innovasjon. For å kunne vurdere om kravet til innovasjon er oppfylt må det blant annet foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologi som utvikles og at denne innebærer betydelig innovasjon.

Whooshh-systemet er allerede utviklet og kan kjøpes som et kommersielt produkt, blant annet leverer Optimar Stette AS slike systemer. Nyhetselementet i dette konseptet er å kombinere damp/varmluftbehandling av fisk med et eksisterende transportsystem for fisk i tillegg til de tilpassede merder. Søknaden inneholder lite informasjon om behandlingen av fisken ved damp/varmluft. I søknaden står det at «*Norsk sjømat oppdrett AS ved Jørund Hagen har gjennomført bedriftsinterne, praktiske forsøk med bruk av damp og varmluftbehandling av lakselus. Erfaringene fra disse forsøkene viser at en slik behandling vil kunne fungere effektivt.*» Det er ikke beskrevet eller dokumentert resultater eller forhold under uttestingen utover dette. Det er heller ikke dokumentert hvilken innvirkning varmluft eller damp vil ha på fisken, hvilken temperatur det skal holde eller hvor lang eksponeringstiden vil være.

Beskrivelsen av konseptet vurderes å være svært overordnet. Hverken de nye teknologiske løsningene med integrert damp/varmluftbehandling, oppsamling av lus eller tilpassede merder til Whooshh-systemet er beskrevet i detalj. Ser man bort fra beskrivelsene av det eksisterende Whooshh-systemet fremstår søknaden som svært tynn sett opp mot hva det faktisk søkes om og kriteriene som stilles. Fiskeridirektoratet vurderer at benyttelse av det eksisterende Whooshh-systemet ikke vil innebære noen innovasjon. Utover bruk av dette forflytningssystemet er søknaden for lite opplyst til at Fiskeridirektoratet kan ta stilling til om konseptet faller inn under definisjonen betydelig innovasjonsgrad. NSO har ikke dokumentert gjennom søknaden at det omsøkte konseptet oppfyller kravet om «*betydelig innovasjon*», jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Søknaden må derfor avslås også på dette grunnlaget.

5.2 Direktoratets utredningsplikt

Forvaltningsloven § 17 slår fast at forvaltningen skal påse at saken er «*...så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.*» Spørsmålet er om dette innebærer at Fiskeridirektoratet må be søker om ytterligere opplysninger før vi kan behandle søknaden.

Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett at hensikten med formuleringen «*så godt opplyst som mulig*» ikke kan være at enhver sak skal utredes maksimalt. «*Det «mulig[e]» må fremkomme etter en avveining av på den ene side hensynet til samfunnet og partenes forventning*

om korrekte, hensiktsmessige og politisk lojale beslutninger, og på den annen side hensynet til forvaltningens praktiske mulighet for å løse sine oppgaver, og partenes interesse i å få saker avsluttet.»

Videre skriver Bernt og Rasmussen at «[i] søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt...» Videre fremgår det at også «[v]ed søknader som skal avgjøres etter en mer skjønsmessig vurdering (...) må det nok også som klar hovedregel forvente at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.» Forfatterne peker også på adgangen til å be om veiledning om hva som forventes vektlagt i en slik sak.

Det følger videre av forvaltningsloven § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt. Omfanget av denne må imidlertid tilpasses den 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.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkerne selv som må sørge for å synliggjøre og dokumentere at vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser er oppfylt. I Nærings- og fiskeridepartementets avslag på klage fra Gigante Offshore AS kom departementet frem til at direktoratet hadde overholdt sin utrednings- og veiledningsplikt. I vedtaket vektla departementet at det i den konkrete saken var søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet fremgår av forskrift og retningslinjer. Videre ble det uttalt at søker er en profesjonell part som det kan forventes at 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 ble videre uttalt at det også er søkeren som er i best stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjene som er gitt. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gjør samtlige av disse forholdene seg også gjeldende når det gjelder søknaden fra NSO.

Fiskeridirektoratet etterspør i enkelte tilfeller supplerende opplysninger fra søker. Dette skjer imidlertid hvor vi anser det for å være et behov for å utdype prosjektbeskrivelsen som allerede finnes i søknaden, og hvor vi anser det for å være en mulighet at de ekstra opplysningene kan få betydning for utfallet av behandlingen av søknaden. Vi kan imidlertid ikke tillate at søknadene blir supplert med opplysninger av en så vesentlig karakter at det i realiteten vil innebære at det søkes om et annet prosjekt.

I det foreliggende tilfellet er teknisk dokumentasjon og beskrivelser i søknaden begrenset til det eksisterende Whoosh-systemet. Når det gjelder beskrivelser av varmluft/dampbehandling av lus, merdssystem og luseoppsamling er søknaden så mangelfull at dersom Fiskeridirektoratet skal be søker om å supplere søknaden med den informasjonen som er nødvendig for å vurdere disse elementene, vil dette i realiteten medføre innsending av en ny søknad. Utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 første ledd innebærer en avveining av effektivitet i forvaltningen og hensynet til søkers

rettssikkerhet. I dette tilfellet må Fiskeridirektoratet også ta hensyn til øvrige søkeres rettssikkerhet. Retningslinjene for behandling av søknad om utviklingstillatelse slår fast i punkt 3.1 midt på s. 3 at «[d]et skal ikke tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet med ordningen. Forutsatt at begge/alle søknadene oppfyller vilkårene for å få tildelt tillatelser, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse.» Fiskeridirektoratet må av hensyn til andre søkere kunne avslå helt summariske søknader. Dette både for å ivareta hensynet til en hensiktsmessig ressursutnyttelse og av hensyn til at søkere som har benyttet lenger tid på å gjøre ferdig et konsept og dermed havnet lenger bak i køen, kan ha sendt inn søknader med lignende konsept. Dette taler mot å la søker få «reservere en plass i køen» med å sende inn en summarisk søknad og så senere sende inn den nødvendige informasjonen. Saksbehandlingen anses derfor å være i tråd med forvaltningsloven § 17.

5.3 Konklusjon

Etter en konkret helhetsvurdering har Fiskeridirektoratet kommet til at det omsøkte prosjektet ikke omfattes av formålet med utviklingstillatelser og at det ikke er dokumentert at prosjektet innebærer «*betydelig innovasjon*», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b. Utrednings- og veiledningsplikten i forvaltningsloven §§ 11 og 17 første ledd anses oppfylt og det korrekte i denne konkrete saken er dermed å avslå søknaden. Fiskeridirektoratet finner ikke grunn til å drøfte hvorvidt de øvrige tildelingsvilkårene er oppfylt.

6. Klagerett

Dette vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Se vedlagt klageskjema.

Med hilsen

Jens Christian Holm
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Norsk Sjømat Oppdrett AS

Svemorka

6200

STRANDA

Vedlegg

Klageskjema NSO