

Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret

I forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) er det fastsatt nærmere bestemmelser om utviklingstillatelser. Retningslinjene som fremkommer av dette dokumentet er ment å skulle gi utfyllende informasjon om enkelte kriterier som er fastsatt i forskriften, samt nærmere veiledning om saksbehandlingen, herunder hva som kreves av søker og hvilke krav til dokumentasjon som må ligge ved søknaden. Retningslinjene er systematisert slik at de følger forskriftens bestemmelser.

1 Til § 22 Særlige formål

Formålet med utviklingskonsesjoner til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret er å stimulere til økt bærekraft, ønsket omstilling og innovasjon og økt samlet verdiskaping i næringen.

Konkret skal utviklingstillatelser legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis akvakulturtillatelser til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger. 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. Dette er videre en begrenset ordning som kun omfatter de store prosjektene som næringen selv ikke vil ta risikoen ved å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingskonsesjoner.

Formålet med utviklingstillatelser er også å bygge bro mellom de ulike fasene i et prosjekt. Utviklingstillatelser kan bidra til å ta prosjekter videre fra forskningsfasen og over i utviklingsfasen og frem mot en kommersialisering av den teknologiske løsningen.

2 Til § 23 første ledd (tildeling)

I hht. laksetildelingsforskriften § 8 skal søknad utfylles på fastsatt skjema og sendes til Fiskeridirektoratet sentralt. For at forvaltningen skal kunne ta endelig stilling til utviklingsøknaden, må området der lokaliteten finnes eller er omsøkt eller planlagt omsøkt oppgis.

Søknaden er omfattet av et saksbehandlingsgebyr på kr. 12 000 per tillatelse som skal være betalt ved innlevering av søknaden (dokumentasjon på betalt gebyr må legges ved søknaden).

I forbindelse med behandlingen av søknader om utviklingstillatelse, kan det på grunn av kompleksiteten i saken og lignende bli behov for å benytte eksterne rådgivere til å vurdere søknaden. Det er fastsatt i forskrift 21. desember nr. 1597 om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet § 2 tredje ledd, at kostnader som i vesentlig grad overstiger gebyret på 12 000 kroner per tillatelse, kan belastes søker. Før det påløper slike kostnader må Fiskeridirektoratet orientere søker om dette og søker må akseptere å betale kostnadene ved å få behandlet søknaden. Dersom søker ikke aksepterer å betale slike kostnader anses det som at søknaden er trukket og den vil dermed ikke bli behandlet, jf. gebyrforskriften § 5 første ledd.

Liste over dokumentasjon som bør legges ved søknaden (ikke uttømmende):

1. Inngående beskrivelse av prosjektet, med en grundig gjennomgang av de områdene hvor det er behov for mer kunnskap. Oversikt over teknologi på området. Hvordan skiller prosjektet seg fra tidligere teknologi? Beskriv innovasjonen, hvilke muligheter denne gir for verdiskaping og hvorfor ny kunnskap er nødvendig.
2. Omtale av hvordan prosjektet kan påvirke miljøet og beskrivelse av hvordan krav til miljø og fiskehelse skal ivaretas, herunder en beskrivelse av hvordan prosjektet vil påvirke fiskevelferd og hvordan dette kan måles.
3. Det må defineres hvilke tiltak som må gjennomføres for å ta ned økt driftsrisiko i forhold til miljøhensyn.
4. Dokumentasjon av dimensjonerende konstruksjonsanalyser og eventuelle plantegninger.
5. Beskrivelse av hvordan prosjektet kan påvirke de til enhver tid valgte bærekraftsindikatorer (jf. Meld. St. 16 (2014-2015)).
6. Planlagt produksjon.
7. Beskrivelse av når uttestingen skal avsluttes.
8. Søknadsskjema med opplysninger om hvor virksomheten er planlagt.
9. Søker må skissere målkriterer (se pkt. 3.5 nedenfor om dette) for prosjektet, både delmål og endelig mål.
10. Søker må utarbeide en tidsplan for de ulike fasene i prosjektet i tillegg til et forslag til egnet milepælsrapportering til Fiskeridirektoratet
11. Beskrivelse av hvordan søker vil tilrettelegge for tilsyn.
12. Presentasjon av sentrale involverte parter og personer i alle deler av prosjektet, med deres faglige kvalifikasjoner, roller og ansvarsfordeling.
13. Dokumentasjon av relevant faglig kompetanse for å gjennomføre prosjektet.
14. Oversikt over søkers økonomiske situasjon og dokumentert finansieringsplan.
15. En detaljert beskrivelse av hvordan man har tenkt å formidle kunnskapen og de erfaringene som gjøres underveis i prosjektet slik at dette over tid kommer hele næringen til gode.

3 Til § 23b. Særskilte tildelingsvilkår for tillatelse til utvikling

3.1 Første ledd (kriterier for tildeling)

For å få tildelt utviklingstillatelse kreves det at prosjektet innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Hva som skal anses som betydelig innovasjon er en skjønnsmessig vurdering. Forvaltningen vil ta utgangspunkt i definisjonen av hva som er utviklingsarbeid (se kommentarene til annet ledd) og vurdere om det konkrete prosjektet vil innebære tilstrekkelig innovasjon.

Utgangspunktet er at dette er en ordning som omfatter de store prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere på egen hånd. I vurderingen av hva som er en betydelig investering kan det tas hensyn til både den reelle størrelsen på investeringen, men det er også en viss adgang til å ta hensyn til søkers *evne* til å foreta slike investeringer som omsøkt. Dette betyr at det ikke bare er den reelle kostnaden ved prosjektet som er avgjørende for om tillatelse bør innvilges eller ikke. I vurderingen av investeringen er det ikke

organiseringen av selskapet som har betydning, men den reelle økonomiske situasjonen til deltakerne i prosjektet. Dette innebærer blant annet at dersom søker er en del av et konsern skal også morsselskapets finansielle situasjon vurderes. Dersom selskapet er et joint venture eller annen form for samarbeid mellom flere selskaper, er det den økonomiske situasjonen til de deltakende selskapene som skal vurderes.

Det fremgår også av forskriften at formålet er å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Dette vil blant annet kunne dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg som kan brukes lengre til havs og innerst i fjorder. Dette kan bidra til at tidligere uegnede arealer kan benyttes til oppdrett, og at arealutnyttelsen i kystsonen totalt sett kan bli mer effektiv.

Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om de kriteriene som følger av denne bestemmelsen anses oppfylt. Søker har ikke et rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelige investeringer og innovasjon.

Det kan tildeles utviklingstillatelse også til prosjekter som allerede er påbegynt. Det kan for eksempel være aktuelt at prosjekter som allerede har hatt forskningskonsesjon søker om utviklingskonsesjon for å ta prosjektet videre fra forskningsfasen, via utviklingsfasen og frem mot kommersialisering.

Det 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 tillatelse, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse. Dersom to eller flere like eller tilnærmet like søknader kommer inn samme dag, vil det bli foretatt loddtrekning. Departementet presiserer at dette ikke utelukker at det kan tildeles tillatelser til ulike prosjekter som bygger på noenlunde sammenfallende grunnprinsipper, så fremt begge prosjektene hver for seg innebærer betydelig innovasjon.

Det kreves ikke at det skal inngås forpliktende samarbeid med for eksempel forskningsinstitusjoner. Søker står fritt med hensyn til organisering så lenge kompetansekravene som er angitt i forskriften er oppfylt.

3.2 Annet ledd (definisjon utviklingsarbeid)

Statistisk Sentralbyrå har en definisjon av utviklingsarbeid som ikke er avgjørende, men som gir en viss rettleiding: *"Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot: å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger."*

Hovedkriteriet er at FoU skal inneholde et *nyhetselement* og at det er knyttet en viss form for *usikkerhet* til resultatet. Det vil si at løsningen på et problem ikke er opplagt på forhånd, selv ikke for en person som har grunnleggende kjennskap til den kunnskapen som finnes på området. Det kan være prosjektet som sådan eller kombinasjonen av ulike deler av prosjektet som innebærer et nyhetselement.

Et normalt konstruksjons- eller planleggingsarbeid, som følger helt etablerte rutiner, regnes ikke som utviklingsarbeid, heller ikke innføring av kjent, etablert teknologi i bedriften. Konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala

prøveproduksjon med påfølgende utvikling regnes som utvikling. Er uttesting ferdig, regnes ikke de første enhetene i en prøveproduksjon som FoU.

Utviklingsprosjekter kan for eksempel dreie seg om prosjekter hvor ny teknologi innebærer at nye, tidligere uegnede, arealer kan benyttes til oppdrett.

I forskriften fremgår det at en referanse ved vurderingen av søknaden vil være hva som er i alminnelig kommersiell bruk i dag - og at utviklingsarbeidet må skille seg vesentlig fra dette.

3.3 Tredje ledd (søkers faglige kvalifikasjoner)

I tillegg til å inneha de faglige kvalifikasjoner som er nødvendig for å oppfylle formålene i §§ 1 og 22, og forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakultur § 6, må prosjektet inneha relevant faglig kompetanse til å gjennomføre prosjektet. Søker må dokumentere i søknaden at personer med tilstrekkelige kompetanse er engasjert i prosjektet slik at prosjektet styres på en forsvarlig måte.

3.4 Fjerde ledd (dokumentasjonskrav av selve prosjektet)

Det er en forutsetning for tildeling av utviklingstillatelse at kunnskapen som vinnes i prosjektet skal deles med næringen for øvrig. Søker må legge frem en detaljert beskrivelse av hvordan de har tenkt å formidle kunnskapen og de erfaringene som gjøres underveis i prosjektet slik at dette over tid kommer hele næringen til gode. For at kunnskapen skal kunne deles er det avgjørende at alle utviklingstrinn og de ulike elementene i prosjektet dokumenteres på en standardisert og anerkjent måte slik at andre kan dra nytte også av enkelte mindre deler av prosjektet.

Dette punktet innebærer ikke en innsnevring av patentretten. Det kan også søkes om patent for hele/deler av prosjektet etter de regler som gjelder for dette. For å sikre at søknader om utviklingstillatelse ikke blir til hinder for nyhetskravet for en patentsøknad kan deler av søknaden måtte unntas offentlighet. Også opplysninger som omfattes av taushetsplikt etter forvaltningsloven må unntas offentlighet. Det bør i tillegg begrenses hvem som har tilgang til den enkelte søknad internt i forvaltningen. Dersom søker mener at opplysninger i søknaden skal unntas offentlighet må søker selv vise til hvilke deler av søknaden dette gjelder og begrunnelsen for dette. Dersom det er aktuelt å søke om patentering for enkelte deler av eller hele prosjektet, kan det settes en frist for når det senest må være søkt om patentering, for å sikre at kunnskapen kommer andre til nytte. Fristen fastsettes av Fiskeridirektoratet i dialog med søker.

3.5 Femte ledd (målkrITERIER og rapportering om fremdriften)

Søker skal foreslå hvilke målkrITERIER som bør fastsettes for prosjektet. Det skal både settes opp delmål og mål for når prosjektet anses ferdigstilt. Fiskeridirektoratet fastsetter målkrITERIERENE etter dialog med søker.

MålkrITERIER er ikke det samme som suksesskrITERIER eller målOPPNÅELSE. Prosjektet skal kunne anses som gjennomført uten at det har vært en "suksess". At et prosjekt kan feile er en del av risikoen som aktøren bærer, og er grunnlaget for at myndighetene har etablert ordningen med utviklingstillatelser. Prosjektplanen skal imidlertid gjennomføres, og direktoratet skal derfor sette målkrITERIER med utgangspunkt i prosjektplanen.

Selv om prosjektet ikke må være vellykket til slutt, er det visse minimumskrav som må stilles for at prosjektplanen skal anses gjennomført. Dersom prosjektet for eksempel innebærer at det skal bygges en ny konstruksjon som skal prøves ut, skal målkriteriene innebære at konstruksjonen bygges. På den annen side, et prosjekt vil for eksempel nesten alltid ha et mål om god fiskehelse og lav dødelighet, men direktoratet skal ikke av den grunn stille et målkriterium om for eksempel maksimalt 5 % dødelighet – som vil være et suksesskriterium. Derimot kan det for eksempel stilles målkriterier om at visse parametere skal overvåkes jevnlig under hele produksjonssyklusen, og at planlagte forsøk mv. skal gjennomføres.

Målkriteriene er avgjørende for når prosjektet anses å være ferdig. Oppfyllelse av målkriteriene er videre en forutsetning for at utviklingstillatelsen kan konverteres til kommersiell tillatelse jf. laksetildelingsforskriften § 23c. Prosjekter som av ulike grunner ikke gjennomføres som planlagt får dermed ikke mulighet til å konvertere. Dette vil da gjelde uavhengig av om det er utenforliggende årsaker til at prosjektet har fallert.

Fiskeridirektoratet kan tillate at målkriteriene blir justert underveis i prosjektet innenfor hoveddrammene av prosjektet og dersom dette anses rimelig og faglig nødvendig. Det er ikke aktuelt å tillate endringer som i realiteten innebærer tillatelse til et annet prosjekt.

Fiskeridirektoratet og andre kompetente myndigheter vil føre alminnelig tilsyn osv. i utviklingsfasen. Fiskeridirektoratet har imidlertid ikke ansvar for fremdriften i prosjektet. Det er innehaver av tillatelsen som har ansvaret for å sørge for fremdriften i prosjektet og at målkriteriene oppnås.

Søker skal rapportere til Fiskeridirektoratet om fremdriften i prosjektet. Hvordan og når det skal rapporteres fastsettes i forbindelse med tildeling av tillatelse. Det er søkers ansvar å sørge for at det rapporteres. Det at Fiskeridirektoratet har mottatt rapporter innebærer ikke at Fiskeridirektoratet overtar noe ansvar for prosjektet.

3.6 Sjette ledd (varighet av tillatelsen)

Utviklingstillatelse kan gis for inntil 15 år. Varigheten beror på det konkrete prosjektet og hvor lang tid som er nødvendig for å utvikle prosjektet og foreta uttesting. Prosjekter kan innebære blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon. Er uttesting ferdig, regnes ikke de første enhetene i en prøveproduksjon som utviklingsarbeid.

Det kan søkes om forlengelse av tillatelsen jf. § 23 første ledd. Tillatelsen gjelder inntil tidspunktet som er satt i tildelingsvedtaket utløper, eller til eventuell klagebehandling av avslag på søknad om forlengelse av tillatelsen er avsluttet.

3.7 Syvende ledd (innhenting av ekstern kompetanse)

Å behandle søknader om utviklingstillatelse kan innebære at det skal gjøres komplekse vurderinger i tillegg til at det skal fastsettes målkriterier, og prosjektet må følges opp i driftsfasen. Det kan således bli nødvendig for Fiskeridirektoratet å innhente faglig ekspertvurdering i forbindelse med behandlingen av saken. Slike vurderinger kan for eksempel skje ved innleide oppdrag eller avgrensede ansettelsesforhold og vil således innebære en kostnad. Slike kostnader som er nødvendige for å få prosjektet vurdert kan belastes søker, jf. forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet § 2 tredje ledd. Før slike kostnader påløper skal dette avklares med søker som må akseptere å

betale denne kostnaden. Dersom søker ikke aksepterer anses søknaden som ufullstendig og vil ikke bli behandlet, jf. gebyrforskriften § 5.

4 Til § 23c. Konvertering av utviklingstillatelse

4.1 Første ledd (vilkår for konvertering)

Bestemmelsen sier at forvaltningen kan gi tillatelse til konvertering dersom målkriteriene er oppfylt. Dette innebærer at søker ikke har rettskrav på å få konvertere.

Dersom målkriteriene er oppfylt før den fastsatte tiden kan det søkes om konvertering på et tidligere tidspunkt enn det som er fastsatt i tildelingsvedtaket.

Dersom innehaver at utviklingstillatelse har behov for lengre tid til å utvikle prosjektet kan det søkes om forlengelse i tråd med § 23.

Det må søkes om konvertering senest 6 måneder før utviklingstillatelsen utløper. Dersom målkriteriene på dette tidspunkt ikke er oppfylt, må det vises til hva som gjenstår og når målkriteriene vil være oppfylt.

4.2 Annet ledd (vederlaget)

Vederlaget tar utgangspunkt i 10 millioner kroner per 19.11.2015 og justeres i tråd med konsumprisindeksen frem til betaling skjer.

NFD har besluttet at utviklingstillatelsene skal følge nytt vekstregime, som beskrevet i Meld. St. 16 (2014-15) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett, når dette trer i kraft. Dersom det tillates vekst, og innehaveren av utviklingstillatelsen ønsker å ta i bruk denne skal det betales vederlag for tildelt biomasse i tråd med det som gjelder for betaling av slik vekst. Samtidig kan også utviklingstillatelsens kapasitet reduseres slik ordinære kommersielle matfisktillatelser også kan det. Ettersom det ikke er gitt at en utviklingstillatelse konverteres til en ordinær kommersiell matfisktillatelse, vil staten ikke kreve inn vederlag for ev. kapasitetsøkninger før tillatelsen konverteres.

4.3 Tredje ledd (betaling)

Departementet har satt en betalingsfrist på 90 dager, inkludert helligdager, for betaling av vederlaget. Grunnen til at det er satt en frist for innbetaling av vederlaget, er at det ikke skal være mulig å sitte på en opsjon på en tillatelse til matfiskproduksjon over en lengre periode. Den ordinære tillatelsen til akvakultur av matfisk i sjø kan ikke tas i bruk før vederlaget er betalt.

5 Til § 28 b Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til særlige formål

5.1 Til § 28 første ledd

Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til utvikling skal ikke overstige 780 tonn.

5.2 Til § 28b sjette og syvende ledd

Det er ikke fastsatt en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles. Ved fastsettelse av antall tillatelser skal det tas utgangspunkt i det konkrete behovet for biomasse som den

enkelte søknad reiser, for å kunne utvikle den aktuelle teknologien og foreta eventuell utprøving av det nye konseptet i kommersiell skala. I motsetning til hva som gjelder ved tildeling av forskningstillatelser kan det tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelsen av antall tillatelser. Dette innebærer likevel ikke at det skal tildeles flere tillatelser enn det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre utviklingsprosjektet. Departementet vil i den forbindelse presisere at ordningen med utviklingstillatelser skal bidra til å redusere risiko, men ikke nødvendigvis eliminere den for søker. Som illustrasjon kan nevnes følgende spørsmål departementet har mottatt:

"Jeg vil anmode om at departementet vurderer om denne bestemmelsen åpner for å tildele flere tillatelser enn det som driftsmessig trengs eller kan nyttiggjøres for å gjennomføre selve utviklingsprosjekt. En slik tildeling kan f.eks. begrunnes i at høye kostnader og finansiell risiko tilsier en slik tildeling for å oppnå en ønsket risikodeling eller risikoavlastning. Et eksempel kan være utprøving av et lukket anlegg som kan betjene 2 konsesjoner for utprøving og uttesting. Kostnadene og risikoen anses imidlertid for å være så vidt stor at det er ønskelig eller nødvendig å få tildelt 3 tillatelser for senere konvertering for å gjøre prosjektet økonomisk bærekraftig. Vil Fiskeridirektoratet ved praktiseringen av de nye forskriftsbestemmelsene kunne foreta en slik forsterket tildeling?"

Svaret på dette spørsmålet er at det ikke vil tildeles tillatelser utover det som er driftsmessig nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

Biomasse fra utviklingstillatelser kan ikke utnyttes på lokaliteter som ikke er tilknyttet utviklingstillatelsen. En utviklingstillatelse er en tillatelse som er tildelt til et særlig formål, og vil som andre særlige tillatelser ikke inngå i en selskapsbiomasse med ordinære kommersielle matfiskstillatelser eller i en konsernbiomasse, jf. akvakulturdriftsforskriften §§ 47 flg.

6 Til § 28c. Søksmålsfrist

Departementet kan sette som vilkår at mulig søksmål om forvaltningsvedtak om utviklingstillatelse etter denne forskriften er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt melding om fastsettelse av frist kom frem til vedkommende part. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14.

7 Til § 34 Antall tillatte lokaliteter per tillatelse

Begrensningen på fire lokaliteter per tillatelse kommer ikke til anvendelse på utviklingstillatelser.