



Nova Sea AS
Att:
Postboks 34
8764 LOVUND

Nova Sea AS - Omgjøring av eget vedtak - Tilsagn om utviklingstillatelser

1. Innledning

Fiskeridirektoratet viser til klage datert 30. november 2018 fra Nova Sea AS (heretter også kalt «Nova Sea» eller «søker») på Fiskeridirektoratets vedtak 26. oktober 2018 om avslag på søknad om fire utviklingstillatelser.

Fiskeridirektoratets vedtak følger nedenfor i punkt 2. Videre følger en beskrivelse av saksforløpet i punkt 3, og gjennomgang av søknaden og klagen i henholdsvis punkt 4 og punkt 5. I punkt 6 blir det rettslige grunnlaget for vurderingen gjennomgått. Fiskeridirektoratets vurdering av søknaden og klagen følger i punkt 7. Herunder fremgår en beskrivelse av dokumentasjon, kunnskapsdeling, fremdriftsrapportering og målkriterier. Punkt 8 og punkt 9 omhandler henholdsvis oppfølging og adgang til klage på vedtaket.

2. Fiskeridirektoratets vedtak

Med hjemmel i laksetildelingsforskriften §§ 23, 23b og 28 gir Fiskeridirektoratet Nova Sea AS tilsagn om fire tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål for en periode på inntil fem år fra lokalitet er klarert og tillatelsesdokument utstedt.

Vedtaket er fattet med følgende vilkår:

- Hver av de fire tillatelsene er begrenset oppad til 780 tonn maksimalt tillatt biomasse.
- Det er en forutsetning for å ta tilsagnet i bruk at det foreligger en tillatelse som inkluderer klarering av lokalitet.
- Utviklingstillatelsene skal drives i henhold til søknaden og det som er beskrevet i vedtaket her. Tillatelsene kan i henhold til dette kun benyttes i anlegg av den

omsøkte typen «Spidercage». Dette gjelder frem til eventuell konvertering av tillatelsene, jf. laksetildelingsforskriften § 23c.

- **Biomasse fra utviklingstillatelser kan ikke benyttes på lokaliteter som ikke er tilknyttet utviklingstillatelsene. Utviklingstillatelsene er tillatelser som er tildelt til særlige formål, og vil ikke kunne inngå i en selskapsbiomasse med ordinære, kommersielle matfisktillatelser eller i konsernbiomasse, jf. akvakulturdriftforskriften §§ 47 flg.**

Nova Sea AS er selv ansvarlig for å innhente nødvendige offentlige tillatelser før tilsagnet tas i bruk. Fiskeridirektoratet tar ikke stilling til hvorvidt det er nødvendig å søke om tillatelse fra andre eller flere sektormyndigheter enn myndighetene som normalt behandler søknader om tillatelse til akvakultur.

3. Sakens bakgrunn

Nova Sea søkte 1. november 2017 om fire utviklingstillatelser til utvikling av konseptet Spidercage. Spidercage skal bestå av en sirkulær flytekrage som holder noten, og hvor flytekragen er omkranset av en rigid bølgebryter. Flytekragen skal hiv-kompenseres mot bølgebryteren. Prosjektet skal utvikle ny teknologi som kan åpne nye arealer for havbruk i mer eksponerte områder.

Fiskeridirektoratet avslo søknaden i vedtak 26. oktober 2018. Begrunnelsen for avslaget var at Fiskeridirektoratet kom til at det ikke var sannsynliggjort at det omsøkte konseptet kunne realiseres, og at konseptet derfor ikke oppfylte vilkåret om «*betydelig innovasjon*» i laksetildelingsforskriften §23b.

Nova Sea klaget den 30. november 2018 på Fiskeridirektoratets vedtak. Fiskeridirektoratet sendte brev til Nova Sea den 10. januar 2019 og ba om supplerende opplysninger. Nova Sea sendte inn nye opplysninger den 21. januar 2019.

4. Søknaden og øvrig informasjon

4.1 Konseptbeskrivelse

Oversikt

Spidercage er beskrevet som et semi-lukket anlegg med integrert bølgebryter og hiv-kompensering av merden. Prosjektets primære utviklingsmål er å utvikle ny teknologi som kan åpne nye arealer for havbruk i mer eksponerte områder ved å skape et miljø med vesentlig mindre bølgeenergi inne i merden enn hva miljøkreftene utenfor normalt skulle tilsi.

Konseptet består av en sirkulær flytekrage som holder noten, og hvor flytekragen er omkranset av en rigid bølgebryter. Flytekragens bevegelse kan til en viss grad kontrolleres ved hjelp av aktiv hiv-kompensering med flere modulerende oppheng og et kontrollsystem. Overskuddsenergi vil kunne tas ut fra de modulerende opphengene. På flytekragen skal det også monteres et utspillingsystem for noten. Spidercage skal være forankret til sjøbunnen.



Bølgebryteren

Bølgebryteren er planlagt produsert i stål. Bølgebryteren skal ha en indre diameter på 90 meter og ytre diameter på 106 meter. Høyden skal være 24 meter, med en dypgang i sjøen på omtrent 9 meter. Fra bølgebryteren skal det gå vertikale stag ned til en nedre ring, som vil gi en total høyde fra nedre ring til topp på bølgebryteren på 45 meter. Bølgebryterens hovedformål er å skape et miljø inne i merdstrukturen som har vesentlig mindre bølgeenergi enn det som er tilfelle på utsiden. Bølgebryteren vil også fungere som en stiv innfestning til hiv-kompensatorene.

Fôr vil bli transportert inn til bølgebryteren ved hjelp av en lastebøye liggende utenfor systemet. Søker opplyser at denne teknologien skal gjøre at skip kan laste og losse med mindre risiko for kollisjon mellom skip og installasjonen. Et tilsvarende system vil også bli brukt for transport av fisk inn og ut av systemet.

Fôr skal lagres inne i bølgebryteren, med lagerkapasitet til 14 dagers drift. Det er planlagt 8-12 fôrtanker og 4 fôringssløp. Søker opplyser at dette gir nok redundans hvis ett løp skulle gå tett. Fôret transporteres i rør fra tankene til et samle-/spredningspunkt over senter av anlegget. Resultater fra modelltest har vist at forankringslaster er akseptable for et konvensjonelt slakt forankringsystem med eksempelvis åtte fortøyningskjettinger og at et slikt system er velegnet til bruk på Spidercage.

Merden

Bølgebryteren skal omkranse en merd med 70 meter diameter. Selve notposen er beskrevet å skulle bestå av vanlig not-materiale; Dyneema eller tilsvarende fiber. Merden vil bestå av en flytekrage hvor det skal monteres et utspilingssystem ned til en bunnring. Bunnringen skal være fastmontert ved hjelp av vertikale stag og vil bli forankret til havbunnen. Spissen i bunnen av noten vil være festet til en vinsj på havbunnen som vil gjøre det mulig å ha korrekt strekk i noten avhengig av belastning. Innfestingen mellom notpose og utspilingssystemet skal foregå med to horisontale ringer med forskjellig dypgang. For å presse fisken opp i vannsøylen eller ved trenging av fisk, skal ringene kunne gli opp og ned på de horisontale stagene ved hjelp av vinsjer.

Hiv-kompensering

Flytekragen som holder noten skal aktivt hiv-kompenseres med et antall modulerende oppheng mot bølgebryteren. Dette skal sikre at det er mindre bevegelser i flytekragen/noten uavhengig av bevegelsene til bølgebryteren. Dette skal igjen redusere bevegelsene i merden og dermed hindre at fisken får mekaniske skader. Indre ring (merd) skal være festet til ytre ring (bølgebryter) med et modulerende oppheng. Den indre ringens bevegelse i sjøen relativt til ytre ring skal til en viss grad kunne kontrolleres gjennom det modulerende opphenget og et kontrollsystem. Kontrollsystemet skal styre hvordan energi hentes fra, og returneres til det modulerende opphengssystemet. Overskuddsenergi vil kunne tas ut fra det modulerende opphenget.



Annet

Søker opplyser at de jobber sammen med Icon Systems AS for å utvikle et adaptivt fôringsystem som skal unngå fôrspill ved å analysere fisken via sonarer, 3D-kamera og avansert bildebehandlings- programvare. Målet er å redusere utslipp til miljøet.

Den operasjonelle driften av anlegget skal være fjernstyrt fra land. Det vil være påkrevd med personell på sjøen for nødvendig lasting, lossing av fôr, tilsyn og reparasjoner. Søker opplyser at anlegget vil ha daglig tilsyn i henhold til akvakulturdriftforskriften.

Lyssetting skal reguleres for fiskevelferd basert på lyskilder i merden. Temperatur, salinitet, pH, O₂, CO₂ og strømforhold skal måles på flere lag i merden. Data skal logges for deteksjon og alarmering ved unormale tilstander og for historisk analyse. Miljøparametere for fiskevelferd skal overvåkes og korrigeres på grunnlag av måleresultater.

4.2 Status og fremdrift i prosjektet

Sammen med teknologileverandørene har søker lagt opp til et utviklingsløp der konseptstudie, beregninger og dimensjonerende analyser danner grunnlag for uttesting av en modell i tank. Søker gjennomførte modelltester av Spidercage i oktober 2018. Hensikten med testene var å dokumentere hovedkonseptet av Spidercage-designet og å verifisere teknologiens egenskaper og avdekke eventuelle problemområder i forkant av endelig prosjektering. Dette innebærer at søker har kommet langt i prosjekteringen og har gjennomført en rekke analyser og beregninger som underbygger prosjektet. Søker har knyttet til seg ekstern kompetanse for gjennomføring av prosjektet.

5. Klagen

Nova Sea ber om at Fiskeridirektoratets vedtak omgjøres og at søknaden innvilges. Nova Sea anfører at Fiskeridirektoratets vurdering av at det må sannsynliggjøres at prosjektet kan realiseres på tiltenkt måte ikke har støtte i tildelingsregelverket, og at konseptet uansett er realiserbart. Videre har Nova Sea flere anførsler om saksbehandlingsfeil. Nova Sea anfører at saken ikke var tilstrekkelig opplyst for Fiskeridirektoratet, at en ansatt hos Norconsult var inhabil i sitt arbeid med saken for Fiskeridirektoratet, og at det var en saksbehandlingsfeil å involvere Norconsult.

6. Regelverk

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i forskrift om tillatelse til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) kapittel 5. Fiskeridirektoratet viser spesielt til følgende utdrag:

§ 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

Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering. Varighet av tillatelse til særlige formål fastsettes etter en konkret behovsvurdering. (...) Utviklingstillatelse gis for inntil 15 år.

(...)

§ 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 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.

Søker skal dokumentere hvordan virksomheten vil ivareta den faglige kompetansen som er nødvendig for å oppfylle formålene i § 1 og § 22, herunder kompetansekrav gitt i forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakultur § 6. Prosjektet må inneha relevant faglig kompetanse for å gjennomføre prosjektet. Utviklingsprosjektet skal dokumenteres på en metodisk forsvarlig måte. Kunnskapen skal deles slik at den kommer hele næringen til gode.

Ved tildeling av tillatelse skal det fastsettes, etter dialog med søker, hvordan innehaver av tillatelsen skal rapportere til Fiskeridirektoratet om fremdriften i utviklingsprosjektet. Det skal fastsettes målkriterier for når prosjektet anses gjennomført.

Det skal fastsettes en varighet for tillatelsen. Ved vurdering av varighet av tillatelsen, skal tidsperspektivet for utviklingsaktiviteten tillegges vekt.

(...)

§ 28b. Maksimal tillatt biomasse per tillatelse til særlige formål

Maksimal tillatt biomasse per tillatelse fastsettes etter en konkret vurdering hvor det blant annet skal tas hensyn til søkers behov. Maksimal tillatt biomasse per tillatelse skal ikke overstige 780 tonn (...).

(...)



Ved avgrensning av tillatelse til utvikling, skal det blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet.

(...)

7. Fiskeridirektoratets vurdering

7.1 Om klagebehandlingen

Nova Sea AS er part i saken og har klagerett, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Klagen er innkommet før utløpet av forlenget klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29.

Fiskeridirektoratet anser derfor vilkårene for å ta klagen til behandling som oppfylt, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fiskeridirektoratet har vurdert om anførselene i klagen gir grunn til å oppheve eller endre avslaget av 26. oktober 2018 på søknad om utviklingstillatelser, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd. Fiskeridirektoratet har på grunnlag av klagen foretatt en helhetlig vurdering av søknaden, klagen og supplerende opplysninger.

7.2 Nærmere om vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser

Det følger av bestemmelsene gjengitt ovenfor at avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger videre av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt.¹ Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelige investeringer og betydelig innovasjon. Det stilles strenge krav for å få utviklingstillatelser.

Hovedformålet med tillatelser til akvakultur til matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål er å bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd. Ifølge retningslinjene er formålet også å stimulere til økt bærekraft, ønsket omstilling og innovasjon og økt samlet verdiskaping i næringen. Videre skal utviklingstillatelser legges til rette for et teknologiløft i næringen ved at det gis akvakulturtillatelser til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger.

7.3 Vurdering av anførsel om at vilkår om realisering er i strid med regelverket

Fiskeridirektoratet har i vedtaket av 26. oktober 2018 vurdert «*om søker gjennom søknaden og supplerende opplysninger har sannsynliggjort at prosjektet Spidercage kan realiseres*». Nova Sea anfører at Fiskeridirektoratet her har innfortolket et utvidet innhold i kriteriet «*betydelig innovasjon*» som strider mot tildelingsregelverket. Nova Sea anfører i den sammenheng at det ikke er rom for å innfortolke et suksesskriterium, og at et krav om å sannsynliggjøre at prosjektet lar seg realisere vil viske ut den usikkerheten som ligger til grunn for ordningen med utviklingstillatelser. Nova Sea anfører at vedtaket på dette grunnlag alene må omgjøres.

¹ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet



Fiskeridirektoratet legger til grunn at «*betydelig innovasjon*» er et skjønnsmessig begrep, som krever en skjønnsmessig vurdering. Til støtte for dette viser vi til retningslinjene² hvor det under punkt 3.1 fremgår at «[h]va som skal anses som *betydelig innovasjon er en skjønnsmessig vurdering*» og videre at «[d]et er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om de kriteriene som følger av denne bestemmelsen anses oppfylt». Det nærmere innholdet i begrepet «*betydelig innovasjon*» er presisert gjennom praksis fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Etter Fiskeridirektoratets syn må vilkåret om «*betydelig innovasjon*» i laksetildelingsforskriften § 23b sees i sammenheng med formålsbestemmelsen i laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd hvor det fremgår at «[a]kvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode». Et konsept vil ikke være egnet til å oppfylle formålet med utviklingstillatelsene dersom det ikke også kan realiseres.

På samme måte som Nova Sea, legger Fiskeridirektoratet til grunn at det ikke er knyttet krav om suksess til utviklingstillatelser. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er det imidlertid forskjell på å kreve at det i søknaden må *sannsynliggjøres* at konseptet kan realiseres, og å sette krav om at prosjektet *skal lykkes*. Fiskeridirektoratets vurdering innebærer ikke et krav om at prosjektet skal lykkes, og det vil fortsatt være mye rom for usikkerhet om hvorvidt prosjektet vil lykkes til slutt. Etter Fiskeridirektoratets vurdering omfatter begrepet «*betydelig innovasjon*» også krav til dokumentasjon i søknaden. En idé om ny produksjonsteknologi vil ikke innebære noen innovasjon dersom den ikke kan realiseres.

I klagevedtaket 22. november 2017 fra Nærings- og fiskeridepartementet i søknaden om utviklingstillatelser til Pure Farming AS nevner departementet i forbindelse med utrednings- og veiledningsplikten at det er «...*først og fremst den profesjonelle søkerens eget ansvar å legge frem den dokumentasjonen som skal til for å vurdere søknaden. Når det stilles tydelige krav til utvikling av ny teknologi og betydelig innovasjon i forskrift og veileder, bør det være klart for søker at det kreves en viss grad av teknisk spesifisering og beskrivelse i søknaden*».³

Retningslinjene er kun ment å være veiledende, men inneholder likevel viktige tolkningsmomenter som bør være med ved Fiskeridirektoratets behandling av søknadene. Listen over dokumentasjon som bør være med i søknaden er etter dette også kun ment å være veiledende. Ettersom konseptene det søkes om utviklingstillatelser til er så ulike, vil man ikke på forhånd kunne utarbeide en liste over dokumentasjon som alltid må være tilstede i en søknad. Det kan videre være at ulike typer dokumentasjon vil være relevant for de ulike konseptene. Nivået av den dokumentasjonen og detaljering som kreves er avhengig av den konkrete søknaden. Kompleksitet og risiko i konseptet er begge faktorer som kan trekke opp kravene til dokumentasjon for gjennomførbarhet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil det ikke bidra til å utvikle teknologi som kan

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

³ Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 22. november 2017, ref. 17/4473-5 (Pure Farming AS)



komme næringen til gode å tildele tillatelser til konsepter som ikke er tilstrekkelig dokumentert når det gjelder konseptets faktiske funksjoner.

Fiskeridirektoratet har etter dette kommet til at Nova Sea sin anførsel ikke kan føre fram.

7.4 Vurdering av øvrige anførsler om saksbehandlingsfeil

Anførsel om at saken ikke var tilstrekkelig opplyst

Nova Sea anfører at saken ikke var tilstrekkelig opplyst fordi Fiskeridirektoratet ikke tok i betraktning supplerende informasjon om modelltester. Nova Sea anfører også at det ikke er noen effektivitetshensyn eller konkurranse mellom aktørene som taler for at Fiskeridirektoratet skal avskjære utfyllende informasjon slik ordningen med utviklingstillatelser er innrettet. Nova Sea anfører at Fiskeridirektoratet kunne utsatt søknadsbehandlingen for Spidercage.

Det fremgår av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er «*så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*».

Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett⁴ at hensikten med formuleringen 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 (...)*» Det fremgår også at «*[v]ed søknader som skal avgjøres etter en mer skjønnsmessig vurdering (...) må det nok også som klar hovedregel forventes at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.*»

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkeren selv som må legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for at vilkårene er oppfylt for tildeling av utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet viser i den sammenheng til at det i denne saken er søkt om et betydelig gode fra det offentlige, og at kriteriene for tildeling fremgår av forskrift og retningslinjer. Videre er Nova Sea en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser, og som dermed kjenner til at listen ligger høyt for tildeling.

Nova Sea fikk i e-post 1. august 2018 varsel om at saken ble tatt til behandling, og at eventuell supplerende informasjon kunne sendes inn innen tre uker. Nova Sea leverte supplerende informasjon både før og etter utløp av fristen. Etter Fiskeridirektoratets syn har Nova Sea fått anledning og oppfordring til å legge frem relevante opplysninger både gjennom søknaden og supplerende informasjon innen fristen angitt i varselet av 1. august 2018.

⁴ Jan Fridthjof Bernt, Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett Bind 1 (2010) side 250-252.



I e-post 12. oktober 2018 til Fiskeridirektoratet opplyste Nova Sea at de ville sende oppdatert informasjon til direktoratet uken etter. Fiskeridirektoratet besvarte henvendelsen 15. oktober 2018 hvor det blant annet ble vist til forhåndsvarselet av 1. august 2018. Fiskeridirektoratet uttalte at direktoratet forventet å komme med en avgjørelse i saken innen kort tid. Fiskeridirektoratet uttalte også at direktoratet ikke ville ta i betraktning supplerende opplysninger som kom inn kort tid før direktoratet ville treffe sin avgjørelse i saken.

Alminnelige effektivitetshensyn taler også for at Fiskeridirektoratet behandler søknadene fortløpende.

Fiskeridirektoratet er etter dette ikke enig i Nova Sea sin anførsel om at saken ikke var tilstrekkelig opplyst eller at direktoratet skulle utsatt sin behandling av saken.

Fiskeridirektoratet har for øvrig etterspurt ytterligere opplysninger fra Nova Sea i klagebehandlingen, og direktoratet har i klagebehandlingen vurdert alle opplysninger fra Nova Sea.

Anførsel om inhabilitet

Nova Sea anfører at Egil Larsen i utvidet referansegruppe hos Norconsult var inhabil i sitt arbeid med denne saken for Norconsult fordi han er svoger med Kåre Olav Krogenes.

Kåre Olav Krogenes er daglig leder i Viewpoint Spidercage AS og tilknyttet konseptet Spidercage. Det fremgår av søknaden at Spidercage er et samarbeid mellom Nova Sea AS og Viewpoint AS, og at Nova Sea er søker mens Viewpoint AS står bak teknologien i prosjektet.

Det fremgår av forvaltningsloven § 10 at bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II foruten for offentlige tjenestemenn også gjelder «*tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*». I forvaltningsloven § 6 fremgår det at reglene om habilitet gjelder for det «*å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller (...) å treffe avgjørelse i en forvaltningssak*». Fiskeridirektoratet understreker at det er direktoratet som har fattet vedtak i denne saken, ikke Norconsult eller Egil Larsen. Fiskeridirektoratet har gjennomgått alle dokumentene i saken og har foretatt egne selvstendige vurderinger. Norconsult har i denne saken levert et teknisk notat som inngår som en del av grunnlaget for Fiskeridirektoratets vedtak. Det fremgår av et notat fra Norconsult at Egil Larsen ikke har deltatt i utforming av det tekniske notatet, men at han har grovkartlagt sentrale karakteristikk ved søknaden. Etter Fiskeridirektoratets vurdering har Egil Larsen hatt en svært beskjeden rolle i arbeidet med denne saken. Egil Larsen har utført arbeid for Norconsult som har levert tjenester til Fiskeridirektoratet for vurdering av tekniske forhold ved søknadene om utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet er etter dette kommet til Egil Larsen har bidratt til å tilrettelegge grunnlaget for Fiskeridirektoratets vedtak. Egil Larsen er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet i hans arbeid hos Norconsult med vurdering av søknaden fra Nova Sea om utviklingstillatelser for Fiskeridirektoratet.



Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b gjelder inhabilitet for tjenestemannen «*når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken*». Kåre Olav Krogenes er ikke part i denne saken. Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b er derfor ikke aktuell i denne saken. Det er heller ingen av de andre absolutte inhabilitetsgrunnene i forvaltningsloven § 6 første ledd som kommer til anvendelse i denne saken.

Spørsmålet er om det foreligger «*andre særegne forhold (...) som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*», jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Det skal blant annet «*legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*». Fiskeridirektoratet legger til grunn at tilsagn om utviklingstillatelser til Nova Sea for Spidercage vil kunne innebære en fordel også for Viewpoint AS og at det dermed indirekte kan innebære en fordel for Kåre Olav Krogenes. Nova Sea har ikke opplyst om at avslag på søknaden om utviklingstillatelser til Nova Sea vil kunne medføre tap eller ulempe for Kåre Olav Krogenes.

Det er etter Fiskeridirektoratets vurdering en indirekte sammenheng mellom Egil Larsens arbeid for Fiskeridirektoratet og eventuelle fordeler, tap eller ulemper for Kåre Olav Krogenes. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at det samlet sett ikke foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til Egil Larsens upartiskhet. Fiskeridirektoratet er etter dette kommet til at Egil Larsen ikke var inhabil i sitt arbeid med å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse for Fiskeridirektoratet i denne saken.

Anførsel om saksbehandlingsfeil ved involvering av Norconsult

Nova Sea anfører at det var en saksbehandlingsfeil å trekke Norconsult inn i saksbehandlingen. Nova Sea påpeker at Fiskeridirektoratet tidligere har avslått krav om partsinnsyn fra Nova Sea og at direktoratet da anså konsulentgruppen i Norconsult for å være en del av Fiskeridirektoratet ved utarbeidelse av tekniske underlagsdokument. Nova Sea anfører at «*Fiskeridirektoratet har gått utenfor hjemmelen som følger av Laksetildelingsforskriften § 23b siste ledd*». Fiskeridirektoratet forstår det slik at Nova Sea mener at laksetildelingsforskriften § 23b siste ledd kan tolkes antitetisk slik at bestemmelsen angir den *eneste* måten for hvordan Fiskeridirektoratet kan kjøpe tjenester i forbindelse med saksbehandling av søknader om utviklingstillatelser.

Laksetildelingsforskriften § 23b siste ledd har følgende ordlyd: «*Fiskeridirektoratet kan ut fra behovet som den enkelte søknad reiser innhente råd og vurderinger fra kompetente rådgivere med egnet spesialkompetanse.*»

Fiskeridirektoratet påpeker at bruk av konsulent tjenester fra Norconsult ikke har sitt grunnlag i laksetildelingsforskriften § 23b siste ledd. Fiskeridirektoratet har for en kortere periode styrket sin arbeidskapasitet ved å kjøpe tjenester fra Norconsult for å utarbeide tekniske underlagsdokumenter om de enkelte søknadene om utviklingstillatelser. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er direktoratets anledning til å kjøpe tjenester ikke innskrenket av at Fiskeridirektoratet i tillegg også har en særskilt hjemmel til å «*innhente råd og vurderinger fra kompetente rådgivere med egnet spesialkompetanse*» i behandlingen av «*den enkelte søknad*» om utviklingstillatelser, jf.



laksetildelingsforskriften § 23b siste ledd. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at det ikke er grunnlag for en slik antitetisk tolkning som Nova Sea antyder.

Fiskeridirektoratet har etter dette kommet til at involveringen av Norconsult ikke er en saksbehandlingsfeil.

7.5 Teknologeutvikling

Utviklingstillatelser kan tildeles prosjekter som kan bidra til å «*utvikle teknologi*», jf. laksetildelingsforskriften § 22 annet ledd. Retningslinjene presiserer at ordningen er avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner. Det omsøkte prosjektet innebærer utvikling av en produksjonsenhet med integrerte systemer for oppdrett av fisk og er derfor produksjonsteknologisk utstyr.

7.6 Prosjektets bidrag til å løse miljø- og arealutfordringene

Oversikt

Formålet med utviklingstillatelser er å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd annet punktum. Prosjektet omfatter i tillegg til selve produksjonsenheten også utvikling av bølgekraftverk for energiproduksjon og systemer for lasting av fôr og transport av fisk. Etter vår vurdering er disse delene av prosjektet ikke egnet til å bidra til å løse de utfordringene ordningen har som formål å ivareta.

Fiskeridirektoratet vil like nedenfor vurdere om teknologien i prosjektet kan bidra til å gjøre større areal tilgjengelig for akvakultur, å øke rømmingssikkerhet, å redusere utslipp og å løse problemer med lakselus.

Arealutfordring

Nova Sea anfører at Spidercage er konstruert med sikte på å ta i bruk vesentlig mer værutsatte sjøområder enn dagens anleggsutstyr er laget for, og at prosjektet dermed kan bidra til å løse arealutfordringene norsk oppdrettsnæring står overfor. I supplerende informasjon opplyses det at nye analyser samt program og kriterier for bassengtest setter Hs lik 8m som krav. Fiskeridirektoratet vurderer at teknologien i prosjektet, særlig hivkompenseringsystemet og bølgebryteren, kan bidra til å realisere akvakulturproduksjon på mer eksponerte lokaliteter dersom prosjektet realiseres som beskrevet i søknaden. Det er derfor Fiskeridirektoratets vurdering at Spidercage vil kunne dermed bidra til å løse arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd annet punktum.

Rømmingssikkerhet

Søker anfører at Spidercage vil være mer rømmingssikkert enn teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk i dag. Fiskeridirektoratet legger til grunn at bølgebryteren utgjør en ytre barriere som kan bidra til å beskytte notposen mot drivgods og ytre påvirkning og dermed redusere risiko for rømming for disse tilfellene.

Fiskeridirektoratet bemerker for øvrig at bølgebryteren har begrenset dypgang og at det er begrenset beskyttelse av noten mot ytre påvirkning over store deler av notens dybde og overflate.



Etter vårt syn fremstår det omsøkte konseptet som komplekst, og konseptet introduserer flere innovative elementer. Etter vår vurdering innebærer dette økt risiko for feil, også for feil som kan medføre rømming av fisk. Vi viser her særlig til samvirke og forbindelse mellom bølgebryter, flytekrage, not, utspilingsystem, hivkompenseringsystem og forankringsystem. Ved utilstrekkelig oppstramming/justering av noten under høy strøm- eller bølgebelastning kan dette medføre utilsiktede laster på notposen eller at notposen kommer i kontakt med wire og at det oppstår gnag og hull på notposen. Det er ikke dokumentert at systemet ikke vil ha betydelig risiko for overbelastning, gnag og hull på notposen. Fiskeridirektoratet bemerker i den sammenheng at rift eller revne i not på grunn av ytre påvirkning eller håndtering av noten er en betydelig årsak til flere rømmingsepisoder i norsk oppdrettsnæring.

Søker opplyser at de har en “fast og robust notstruktur som skal redusere risiko for rømming av fisk” og at de vil kameraovervåke notstrukturen slik at mulige problem blir oppdaget på et tidlig stadium. Fiskeridirektoratet kan imidlertid ikke se at søker har sannsynliggjort at rømmingssikkerheten for Spidercage totalt sett vil være bedre enn for konvensjonelle akvakulturanlegg. Fiskeridirektoratet har etter dette ikke holdepunkt for at prosjektet kan bidra til økt rømmingssikkerhet.

Utslipp

Søker opplyser at de jobber sammen med Icon Systems AS for å utvikle et adaptivt fôringsystem som skal unngå fôrspill ved å analysere fisken via sonarer, 3D-kamera og avansert bildebehandlings- programvare. Målet er å redusere utslipp til miljøet. Fiskeridirektoratet vurderer fôringsystemet som et produksjonsstyringsverktøy som ikke omfattes av ordningen med utviklingstillatelser. Spidercage er ifølge søker ikke utformet med tanke på reduksjon av utslipp. Fiskeridirektoratet har etter dette ikke holdepunkter for at prosjektet kan bidra til å løse akvakulturnæringens miljøutfordringer med tanke på utslipp.

Lakselus

Fiskeridirektoratet vurderer det som sannsynlig at bruken av bølgebryteren som en ytre barriere med om lag 9 meter dypgang vil redusere lusesmitte på anlegget. Bruk av slike barrierer (dog i andre utførelser) er imidlertid i alminnelig kommersiell bruk i store deler av næringen. Fiskeridirektoratet kan heller ikke se at Spidercage på annen måte fremmer utvikling av ny teknologi som kan bidra til å løse utfordringene med lakselus i akvakulturnæringen.

Oppsummering av prosjektets mulige bidrag til å løse miljø- og arealutfordringer

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor legger Fiskeridirektoratet til grunn at dersom prosjektet realiseres, kan Spidercage bidra til å løse arealutfordringer som akvakulturnæringen står overfor.

7.7 Fornyet vurdering av om prosjektet innebærer betydelig innovasjon

Vurdering av om prosjektet innebærer ny eller forbedret produksjonsteknologi

I vedtaket 26. oktober 2018 kom Fiskeridirektoratet til at det omsøkte konseptet ikke oppfylte vilkåret om «*betydelig innovasjon*» og avslo søknaden. På bakgrunn av klagen



finner Fiskeridirektoratet grunn til å foreta en ny vurdering av om prosjektet oppfyller vilkåret om «*betydelig innovasjon*» i laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første punktum. Fiskeridirektoratet bemerker her at formålet med utviklingstillatelser er å «*bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode*» og å legge til rette for «*å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor*», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 annet ledd og 23b første ledd annet punktum.

I supplerende informasjon opplyser Nova Sea at nye analyser, samt program og kriterier for bassengtest, setter krav om signifikant bølgehøyde (Hs) lik 8 meter for prosjektet. Fiskeridirektoratet legger til grunn at teknologien i prosjektet, særlig hiv-kompenseringsystemet og bølgebryteren, har potensiale til å kunne bidra til å realisere akvakultur på mer eksponerte lokaliteter enn konvensjonelle anlegg, og at prosjektet dermed kan bidra til å løse arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor såfremt anlegget plasseres på en lokalitet med slike forutsetninger.

Fiskeridirektoratet kjenner ikke til andre akvakulturanlegg i alminnelig kommersiell bruk med bølgebryter og system for hiv-kompensering som kan sammenlignes med Spidercage. Direktoratet vurderer derfor at Spidercage kan innebære utvikling av ny og forbedret produksjonsteknologi som vil kunne bidra til å realisere akvakultur på mer eksponerte lokaliteter. For øvrig legger Fiskeridirektoratet til grunn at det heller ikke blant prosjektene som er tildelt utviklingstillatelser er noe prosjekt som er designet med bølgebrytere og system for hiv-kompensering.

Vurderingen av om det er godtgjort at prosjektet kan realiseres

Fiskeridirektoratet har i vedtaket den 26. oktober 2018 også påpekt at det gjennom søknaden må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Fiskeridirektoratet kom til at Nova Sea ikke hadde sannsynliggjort at prosjektet Spidercage kunne realiseres. Fiskeridirektoratet viste særlig til svakheter og mangler ved dokumentasjon av sentrale elementer i prosjektet, herunder hiv-kompenseringsystemet, bølgebryteren, forankringsystemet, fiskehelse og fiskevelferd.

Nova Sea har fremlagt nye opplysninger i klagen. Fiskeridirektoratet vil i det følgende ta stilling til om Nova Sea gjennom søknaden, supplerende opplysninger og klagen med vedlegg har sannsynliggjort at prosjektet Spidercage kan realiseres og om prosjektet innebærer betydelig innovasjon

Hiv-kompenseringsystem

Fiskeridirektoratet vurderte i vedtaket av 26. oktober 2018 at det på daværende tidspunkt ikke var tilstrekkelig godtgjort at hiv-kompenseringsystemet kunne realiseres og fungere som tilsiktet.

Begrepet hiv-kompensering som er benyttet i søknaden er definert i notat fra Aibel vedlagt klagen. Systemet skal fungere ved at det er en viss frikobling mellom bølgebryter og merd. Graden av frikobling skal være styrt av stivheten i koblingen mellom bølgebryter og merd, og skal ifølge Nova Sea kunne justeres etter behov for å oppnå



hensiktsmessig vertikalbevegelse av merden relativt til bølgebryteren. Nova Sea opplyser at dette kan oppnås fordi bølgebryteren vil ha mindre vertikalbevegelse enn merden på grunn av bølgebryterens høye egenperiode i hiv. Det er gjennomført hydrodynamisk modelltest av systemet, blant annet for å studere samvirke mellom bølgebryteren og merden. Ifølge Aibel har modelltesten bekreftet at systemet vil være i stand til å begrense merdens vertikale bevegelser og at det vil forekomme relativ bevegelse mellom bølgebryter og merd. I klagen har Nova Sea også fremlagt ny dokumentasjon fra Icon Systems AS for hiv-kompenseringsystemets oppbygging og funksjon. Systemet skal i hovedsak bestå av hydrauliske sylindere på innsiden av bølgebryteren koblet til flytekragen ved hjelp av oppheng med tau/kjetting og trinser.

Det er Fiskeridirektoratets vurdering at Nova Sea gjennom modelltestene og fremlagt dokumentasjon har sannsynliggjort at teknologien vil kunne fungere og ha en hensiktsmessig effekt i det omsøkte akvakulturanlegget. Fiskeridirektoratet vurderer videre at Nova Sea og samarbeidspartnerne tilknyttet hiv-kompenseringsystemet har tilstrekkelig kompetanse og gjennomføringsevne. Etter Fiskeridirektoratets vurdering har Nova Sea samlet sett i tilstrekkelig grad godtgjort at hiv-kompenseringsystemet kan realiseres og fungere som tilsiktet.

Fiskeridirektoratet vurderte i vedtaket av 26. oktober 2018 at funksjonaliteten av bølgebryteren og hiv-kompenseringsystemet ville ha betydning for fiskehelsen i anlegget. Etter Fiskeridirektoratets vurdering var det ikke sannsynliggjort at bølgebryteren og hiv-kompenseringsystemet ville fungere som tilsiktet, og det var derfor etter Fiskeridirektoratets vurdering heller ikke godtgjort at fiskehelse og fiskevelferd var tilstrekkelig ivaretatt i prosjektet. Fiskeridirektoratet har kommet til at Nova Sea i tilstrekkelig grad har lagt fram dokumentasjon for bølgebryteren og hiv-kompenseringsystemets effekt og funksjon. Direktoratet har derfor kommet til at konseptet på nåværende tidspunkt i tilstrekkelig grad har godtgjort at de hensynene til fiskehelse og fiskevelferd som ble bemerket i vedtaket er ivaretatt.

Bølgebryter og sloshing

Fiskeridirektoratet vurderte i vedtaket av 26. oktober 2018 at det ikke var dokumentert eller kvantifisert hvilken effekt bølgebryteren ville ha for bølgeenergien innenfor bølgebryteren. Det var derfor etter Fiskeridirektoratets vurdering heller ikke sannsynliggjort at bølgebryteren ville fungere som tilsiktet. Etter Fiskeridirektoratets vurdering hadde Nova Sea på daværende tidspunkt heller ikke fremlagt dokumentasjon som sannsynliggjorde at utfordringen med sloshing kunne håndteres og løses.

Nova Sea anfører at resultatene fra de hydrodynamiske testene viser at bølgebryteren virker effektivt og skaper et roligere miljø innenfor bølgebryteren. Bølgeenergien innenfor og utenfor bølgebryteren er i rapport fra Moss Maritime beregnet og sammenlignet etter resultater fra de hydrodynamiske testene. Resultatene viser at det innenfor bølgebryteren er relativt små forskjeller på bølgeenergien ved operasjons- og ekstrem kondisjon og at reduksjonen innenfor bølgebryteren varierer signifikant ved ulike bølgetilstander. Generelt tyder testene på at reduksjon av bølgeenergien er proporsjonal med signifikant bølgehøyde og (for det meste) invers proporsjonal med bølgens steilhet. I bakre måleposisjon viser testene 5%-55% reduksjon av bølgeenergien



(30% i gjennomsnitt), mens fremre posisjon viser 45%-80% reduksjon (66% i gjennomsnitt).

Modelltestene har vist at sloshing kan oppstå. Utfordringen med sloshing er videre belyst i en rapport fra Moss Maritime. Ifølge rapporten er sloshing sjelden observert ved irregulære sjøtilstander med Hs opptil 4 meter med varierende Tp. Moss Maritime er ikke bekymret for sloshing ved disse sjøtilstandene. Ifølge rapporten er sloshing observert oftere ved irregulære sjøtilstander med Hs 8 og 11 meter. Det ble i modelltestene gjort forsøk med løsninger for å bidra til å redusere dette problemet, men det er ifølge Moss Maritime vanskelig å fastslå om disse tiltakene hadde noen positiv og reell effekt. I samme rapport konkluderer Moss Maritime med at det kan gjøres modifikasjoner i konseptet som vil gi økt ytelse og operabilitet.

Fiskeridirektoratet vurderer at Nova Sea på dette stadiet i utviklingsløpet i tilstrekkelig grad har fremlagt dokumentasjon for bølgebryteren og dens funksjon, og at det er fremlagt en tilfredsstillende plan og tilknyttet kompetanse for den videre utviklingen av prosjektet.

Forankringsystem

Fiskeridirektoratet vurderte i vedtaket av 26. oktober 2018 at det ikke var tilstrekkelig dokumentert at forankringsystemet kunne realiseres og oppfylle sin tiltenkte funksjon i samvirke med de øvrige delene i prosjektet. Fiskeridirektoratet påpekte at samvirke mellom bølgebryter, flytekrage, not, forankringsystem og hiv-kompenseringsystemet fremsto som sentralt for at Spidercage som helhet skal oppfylle sin tiltenkte funksjon og at det ikke var gjort analyser for et koblet system med bølgebryter, flytekrage, not og hiv-kompenseringsystem.

Aibel opplyser i notat at forankringsanalysene kun ble utført for bølgebryteren og ikke for systemet som helhet. Disse analysene ble utført for å få en indikasjon på foretrukket forankringsystem før Nova Sea skulle verifisere forankringen av hele systemet i modelltest. Nova Sea opplyser at resultatene fra modelltesten bekrefter resultater fra analysemodellene og viser at forankringslastene er akseptable for et konvensjonelt slakt forankringsystem med åtte fortøyningslinjer. Aibel konkluderer med at slakk forankring er velegnet til bruk på Spidercage og at videre arbeid med optimalisering av fortøyning kan gjøres med numeriske analyser.

Fiskeridirektoratet vurderer at de gjennomførte modelltestene og den fremlagte dokumentasjonen i tilstrekkelig grad viser at forankringsystemet kan realiseres og fungere som tiltenkt.

Oppsummering av vurderingen av om prosjektet innebærer betydelig innovasjon

Nova Sea har fremlagt en rekke nye dokumenter og supplerende opplysninger etter vedtaket den 26. oktober 2018. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at de nye opplysningene omtalt ovenfor i dette avsnittet støtter oppunder og utfyller beskrivelsene av det samme konseptet i den opprinnelige søknaden, og at omfanget av det innsendte materialet som belyser vilkåret om «*betydelig innovasjon*» ikke innebærer en ny søknad.



Fiskeridirektoratet vurderer at det i tilstrekkelig grad er godtgjort at konseptet som helhet kan realiseres og at prosjektet kan gjennomføres slik at ny og forbedret produksjonsteknologi kan utvikles. Dette omfatter både elementene omtalt ovenfor og øvrige komponenter som fôringssystem og løsning for transport av fisk. Etter en helhetsvurdering er Fiskeridirektoratet kommet til at prosjektet Spidercage innebærer «*betydelig innovasjon*», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd.

7.8 Vurdering av om prosjektet innebærer betydelige investeringer

Det er et vilkår for tildeling av utviklingstillatelser at det omsøkte prosjektet innebærer «*betydelige investeringer*», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd. Ordlyden gir en klar anvisning på at de estimerte prosjektinvesteringene må være av en vesentlig størrelse. I tilknytning til dette vilkåret er det i retningslinjene presisert at ordningen med utviklingstillatelser som utgangspunkt omfatter de store prosjektene som næringen ikke selv vil ta risikoen ved å realisere på egen hånd. Ved vurderingen av hva som er en betydelig investering kan det derfor tas hensyn til den *reelle* størrelsen på investeringen. Det er ifølge retningslinjene også en viss adgang til å ta hensyn til søkers evne til å foreta investeringene.

I opprinnelig søknad datert 1. november 2017 har Nova Sea oppgitt samlet investeringskostnad til 118 mill. kr. I supplerende dokumentasjon den 20. august 2018 er samlet investeringskostnad økt til 415 mill. kr. Ifølge Nova Sea er hovedendringen i konseptet at Spidercage skal bygges i stål og ikke kompositt som først planlagt. Nova Sea uttaler at «*[d]et har også vist seg at når vi har kommet lenger inn i detaljkriteriene for komponenter så går kosten opp*». Nova Sea viser videre til flere komponenter i prosjektet som har bidratt til å øke investeringskostnadene. Nova Sea opplyser også at kostnader til transport av enheten fra verft kommer i tillegg, og at det antas at fraktkostnadene vil innebære «*et ikke ubetydelig millionbeløp*».

Fiskeridirektoratet bemerker at økningen i investeringskostnader etter opprinnelig søknad er betydelig. Fiskeridirektoratet peker på at det først og fremst er søker selv som må bære risikoen for egne forutsetninger for søknaden. Dette gjelder også forutsetninger om prosjektgjennomføring, priser og prosjektets økonomiske handlerom for øvrig. Fiskeridirektoratet har likevel forståelse for at estimerer for investeringene kan endre seg noe etter hvert som prosjektet skrider fram og detaljer avklares, selv om Fiskeridirektoratet finner det påfallende at sentrale kostnader som transport av enheten var utelatt.

I opprinnelig søknad planla søker at den ytre bølgebryteren skulle produseres i glassfiberarmert polyester (GRP). I supplerende informasjon 20. august 2018 opplyste søker at bølgebryteren primært var planlagt produsert i stål, men at søker fremdeles holdt muligheten åpen for annen materialbruk. Søker opplyser nå at stål er valgt som materiale. Fiskeridirektoratet kan ikke se at Nova Sea har dokumentert at selve endringen i materialvalg fra GRP til stål medfører en økning i investeringskostnader. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at endring av materiale for bølgebryteren ikke vil ha vesentlig betydning for bølgebryterens funksjon i denne saken. Videre er det Fiskeridirektoratets vurdering at materialvalget for bølgebryteren i denne saken heller



ikke har betydning for om søknaden oppfyller de øvrige tildelingsvilkårene, herunder vilkåret om betydelig innovasjon.

I oppdatert dokumentasjon fra Aibel er det estimert kostnader til blant annet fabrikasjon lik 147,5 mill. kr og innkjøp av stål lik 71,3 mill. kr. Fiskeridirektoratet finner ikke grunn til betvile disse anslagene for disse kostnadselementene i dette prosjektet.

Prosjektledelse og administrasjon etc. er av Aibel oppgitt til 18 mill. kr. De samlede kostnadene til «*engineering*» hos Aibel, Mørenot og Icon System er oppgitt til 43 mill. kr. Til tross for innovasjonen og kompleksiteten i prosjektet, er det Fiskeridirektoratets vurdering at disse kostnadene fremstår som høye.

Uavhengig av materialvalg for bølgebryteren, er det Fiskeridirektoratets vurdering at estimatet for investeringskostnader fremstår som for lavt i opprinnelig søknad, og som for høyt i supplerende dokumentasjon. Fiskeridirektoratet tar ikke endelig stilling til beløpet for investeringskostnadene i dette prosjektet, men finner det klart at det omsøkte prosjektet innebærer «*betydelige investeringer*», jf. laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første punktum.

7.9 Oppfyllelse av kompetansekrav

Det går fram av laksetildelingsforskriften § 23b tredje ledd at søker skal dokumentere hvordan virksomheten vil ivareta den faglige kompetansen som er nødvendig for å oppfylle formålene med utviklingstillatelser. Retningslinjene viser til at i tillegg til å oppfylle vilkårene i akvakulturdriftsforskriften § 6 må prosjektet inneha relevant faglig kompetanse til å gjennomføre prosjektet. Søker må også dokumentere i søknaden at personer med tilstrekkelig kompetanse er engasjert i prosjektet slik at prosjektet styres på en forsvarlig måte.

Følgende hovedaktører er involvert i prosjektet:

- Nova Sea AS, søker og oppdretter
- Viewpoint AS står bak teknologien i Spidercage og har patentrettigheter

Følgende aktører er/har også vært involvert i utviklingen av prosjektet:

- Aquaknowledge AS (eid av Mørenot-gruppen), er leverandør av notløsninger.
- ICON Systems AS, leverandør av kontrollsystemer og hivkompenseringsystem
- MARIN Research Institute Netherlands, gjennomføring av modelltest
- Moss Maritime AS, ingeniørtjenester og vurdering av modelltestresultater
- Aibel AS, marin kompetanse og designverifikasjon
- Stavanger Engineering AS, ingeniørtjenester
- HighComp AS, leverandør av komposittkonstruksjoner

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon vurderer Fiskeridirektoratet at kompetansekravene i prosjekterings- og driftsfasen er ivaretatt.

7.10 Varighet

Utviklingstillatelser kan gis for inntil 15 år, jf. laksetildelingsforskriften § 23 første ledd. Varighet av tillatelse til særlige formål skal fastsettes etter en konkret behovsvurdering.



Ved vurdering av varighet for utviklingstillatelser skal tidsaspektet for utviklingsaktiviteten tillegges vekt, jf. § 23b sjette ledd. Ifølge retningslinjene til sistnevnte bestemmelse vil varigheten bero på det konkrete prosjektet og hvor lang tid som er nødvendig for å utvikle prosjektet og foreta uttesting. Det følger videre at prosjekter kan innebære blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg og fullskala prøveproduksjon.

I supplerende dokumentasjon 21. januar 2019 har Nova Sea lagt frem en fremdriftsplan og opplyst at de forventer at utviklingsløpet, uten uforutsette hindringer, vil løpe over 5 år og 4 måneder. Nova Sea planlegger å starte bygging ved verft mot slutten av andre kvartal i 2020 og å gjennomføre to produksjonssykluser med fisk i anlegget fra starten av fjerde kvartal 2021 frem til midten av fjerde kvartal 2024.

Fiskeridirektoratet er kommet til utviklingstillatelsene kan gis med en varighet på fem år.

Tilsagn om utviklingstillatelser kan ikke tas i bruk før lokaliteten er klarert og tillatelsesdokument utstedt. Det vil si at varigheten av tillatelsen først begynner å løpe fra tidspunktet tillatelsesdokumentet blir utstedt.

Dersom det skulle vise seg å bli nødvendig kan søkes om forlengelse av tillatelsene, jf. laksetildelingsforskriften § 23. En eventuell søknad om forlengelse må være Fiskeridirektoratet i hende minimum ett år før tillatelsene går ut.

7.11 Antall tillatelser

Laksetildelingsforskriften § 28 første ledd slår fast at maksimalt tillatt biomasse per tillatelse til utvikling ikke skal overstige 780 tonn. Det er i følge retningslinjene for behandling av søknad om utviklingstillatelse ikke fastsatt en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles.⁵ I følge § 28 sjette ledd skal det ved avgrensning «*blant annet tas hensyn til hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre prosjektet*». Uttrykket «*blant annet*» viser at også andre hensyn kan være relevante. I henhold til § 28b syvende ledd kan det, i motsetning til hva som gjelder ved tildeling av andre tillatelser til særlige formål, også tas hensyn til økonomien i prosjektet ved fastsettelse av antall tillatelser til utvikling.

Nova Sea har søkt om fire utviklingstillatelser til utvikling og uttesting av én enhet, og uttaler følgende om antallet utviklingstillatelser på side 27 i søknaden:

«Det kreves 4 utviklingskonsesjoner for å gjennomføre prosjektet. Behovet ved vurdering av prosjektgjennomføring er et viktig kriterium når direktoratet skal vurdere hvor mange tillatelser som skal tildeles, jfr forskriftens § 28b sjette og sjuende ledd. I dette tilfellet er behovet for det nevnte antall tillatelser begrunnet i både utviklingsløpet, designkriterier og økonomien i prosjektet. Det søkes om 4 utviklingskonsesjoner dels på grunn av de betydelige kostnadene og den risiko som er nærmere beskrevet nedenfor. Utviklingsfaglig er dimensjoneringen av søknaden dessuten begrunnet i at 4 tillatelser er nødvendig for at

⁵ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet



biomassen skal kunne vokse til et nivå som Spidercage er konstruert for. Det vil være viktig for å foreta en mest mulig realistisk test av merdens funksjonsmåte og hvordan fisken reagerer på en tetthet og et miljø som må påregnes å bli standard for fremtidig kommersiell bruk av Spidercage. Det vil i seg selv være en viktig kunnskap som skal deles med resten av næringen.»

Fiskeridirektoratet legger til grunn at søker vil ha behov for å realisere én produksjonsenhet av typen Spidercage i fullskala for å kunne gjennomføre prosjektet. All fisk skal være i én merd, og maksimal gjennomsnittlig fisketetthet i merden vil være omkring 18 kg/m³. Med anleggets utforming og dimensjoner vil det, etter Fiskeridirektoratets vurdering, være behov for å teste anlegget i fullskala drift med biomasse tilsvarende fire tillatelser á 780 tonn maksimalt tillatt biomasse.

Fiskeridirektoratet gir tilsagn om fire tillatelser som omsøkt av Nova Sea.

7.12 Dokumentasjon og kunnskapsdeling

Etter laksetildelingsforskriften § 23 b fjerde ledd er det en forutsetning for tildeling av utviklingstillatelse at utviklingsprosjektet dokumenteres på en metodisk forsvarlig måte og at kunnskapen fra prosjektet skal deles slik at den kommer hele næringen til gode. Fiskeridirektoratet legger til grunn at Nova Sea i utgangspunktet skal gjøre all informasjon fra prosjektet offentlig tilgjengelig før utløpet av prosjektperioden. 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.⁶

Det fremgår av retningslinjene til laksetildelingsforskriften § 23b fjerde ledd at 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.⁷ Fiskeridirektoratet setter frist for å søke om patentering for enkelte deler av eller hele prosjektet. Fristen for å søke om patentering er før utløpet av prosjektperioden (inntil fem år fra lokalitet er klarert og tillatelsesdokument utstedt) og før eventuell konvertering av utviklingstillatelsene.

7.13 Målkriterier

I henhold til laksetildelingsforskriften § 23 b femte ledd skal det ved tildeling av tillatelse fastsettes hvordan innehaver av tillatelsen skal rapportere fremdriften i utviklingsprosjektet til Fiskeridirektoratet. Det skal også fastsettes målkriterier for når prosjektet anses gjennomført. Det fremgår av retningslinjene at Fiskeridirektoratet fastsetter målkriteriene etter dialog med søker.⁸ Fiskeridirektoratet påpeker at

⁶ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret til § 23b fjerde ledd, Nærings- og fiskeridepartementet, 21. juni 2016

⁷ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret til § 23b fjerde ledd, Nærings- og fiskeridepartementet, 21. juni 2016

⁸ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret til § 23b femte ledd, Nærings- og fiskeridepartementet, 21. juni 2016



målkriteriene for utviklingstillatelser etter hvert har fått en noe mer standardisert utforming. Målkriteriene i dette tilsagnet er i det vesentligste basert på målkriterier i de senere tilsagn om utviklingstillatelser, med enkelte mindre tilpasninger til dette konkrete prosjektet. Fiskeridirektoratet har ikke sett det hensiktsmessig å ha nærmere dialog med Nova Sea om målkriteriene i denne saken.

Fiskeridirektoratet har fastsatt målkriteriene i tabellen nedenfor. Alle leveransene nevnt i målkriteriene er fra søker til Fiskeridirektoratet. Dersom Nova Sea mener at enkelte opplysninger skal unntas fra offentlighet, skal søker i tillegg også levere en offentlig versjon av de aktuelle leveransene.

Målkriterie 1 Prosjektinformasjon		
1.1 Prosjektplan	Leveranse	Kunnskapsdeling
Nova Sea skal utarbeide en oppdatert og overordnet prosjektplan med aktuelle milepæler.	Prosjektplanen skal leveres til Fiskeridirektoratet. Ved større endringer skal en revidert plan sendes inn.	Prosjektplanen skal gjøres offentlig tilgjengelig i løpet av prosjektperioden.
1.2 Risikovurdering	Leveranse	
Nova Sea skal kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko og utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.	Før første utsett av fisk skal søker levere en rapport som dokumenterer risikovurderingene og hvordan risiko skal håndteres i driften av anlegget. Rapporten skal i tillegg inneholde en plan for hvordan risikovurderingene skal holdes oppdaterte.	
1.3 Informasjonsdeling	Leveranse	Kunnskapsdeling
Nova Sea skal utarbeide en hensiktsmessig plattform for deling av kunnskap og erfaringer som spesifisert under aktuelle målkriterier.	Nova Sea skal informere Fiskeridirektoratet når plattformen er i drift	Nova Sea skal vedlikeholde plattformen i henhold til vilkår om kunnskapsdeling i de spesifiserte målkriteriene
1.4 Fakta om prosjektet	Leveranse	Kunnskapsdeling
Nova Sea skal så snart prosjekteringen er ferdigstilt utarbeide et fakta-ark om Spidercage.	Fakta-arket skal som et minimum beskrive følgende: <ul style="list-style-type: none"> Nøkkelinformasjon om anleggets egenskaper og hoveddimensjoner. En oversikt over hvilke utfordringer konseptet har til hensikt å løse og hvordan prosjektet løser disse. Involverte leverandører og deres leveranser med beskrivelse av funksjonalitet. 	Fakta-arket skal publiseres av både Fiskeridirektoratet og Nova Sea på en hensiktsmessig måte.



Målkriterie 2 Prosjektering		
2.1 Designverifikasjon	Leveranse	
Det skal utføres en tredjeparts designverifikasjon av hele konseptet. En kompetent og uavhengig tredjepart skal verifisere at prosjekteringsgrunnlaget tilfredsstillende sikkerhetskrav for denne type pilotanlegg, inkludert sikkerhet mot rømming i henhold til NYTEK-forskriften. Verifikasjonen skal baseres på en gjennomgang av designrapporter, tegninger, uavhengige beregninger - alt etter hva som er hensiktsmessig vurdert ut fra etablerte metoder og hva tredjepart anser som nødvendig.	<p>Før utsett av fisk skal Fiskeridirektoratet få tilsendt en verifikasjonsrapport fra tredjepart inkludert særlig relevant underlagsdokumentasjon som dokumenterer at prosjekteringsgrunnlaget tilfredsstillende gjeldende sikkerhetskrav. Rapporten skal også inneholde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En beskrivelse av anlegget som minimum inneholder opplysninger om utforming av lastbærende struktur, fortøyning, not, utspilingsystem, hiv-kompenseringssystem og andre relevante elementer som kan påvirke rømmingssikkerheten. Beskrivelsen skal suppleres med illustrasjoner og plantegninger. 	
2.2 Endringer fra søknadsbeskrivelsen	Leveranse	Kunnskapsdeling
Dersom konseptet er endret nevneverdig fra beskrivelsen i tilsagnet skal dette begrunnes og dokumenteres.	En rapport som beskriver og begrunner endringer i design som avviker fra søknadsbeskrivelsen skal levers til Fiskeridirektoratet.	Rapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig.
Målkriterie 3 Konstruksjon		
3.1 Konstruksjon av anlegget	Leveranse	Kunnskapsdeling
Spidercage skal bygges i henhold til prosjekteringsgrunnlaget, som inkluderer både strukturelle og funksjonelle krav. En kompetent og uavhengig tredjepart skal sikre samsvar og kvalitet gjennom hele byggeprosessen.	<p>I forbindelse med utførelse skal følgende dokumentasjon oversendes til Fiskeridirektoratet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentasjon fra tredjepart på at Spidercage er bygget og testet i henhold til gitte spesifikasjoner, verifiserte tegninger samt gjeldende regelverk og standarder. • Alle aktuelle sertifikater og annen relevant dokumentasjon som kreves i forbindelse med anleggssertifisering på lokalitet. 	Ikke relevant.



Målkriterie 4 Transport- og installasjon		
4.1 Transport til lokalitet	Leveranse	Kunnskapsdeling
Før transport av anlegget fra verft til lokalitet skal Nova Sea dokumentere aksept fra kvalifisert assurandør for sikker transport og installasjon av anlegget. Eventuelt kan selskapet være egenassurandør.	En godkjent plan for transport og installasjon skal leveres. Arrangement og metode for transport og installasjon skal dokumenteres	
4.2 Lokalitet	Leveranse	
Nova Sea skal i løpet av utviklingsperioden benytte Spidercage på en lokalitet som bidrar til å åpne nye arealer for akvakulturnæringen og som svarer til de forhold anlegget er dimensjonert for.	Søker skal dokumentere de miljøforhold som opptre på valgte lokalitet og hvordan valgte lokalitet bidrar til å åpne nye arealer for akvakulturnæringen.	
Målkriterie 5 Funksjonstest		
5.1 Funksjonstesting	Leveranse	Kunnskapsdeling
Før utsett av fisk i anlegget skal det gjennomføres funksjonstesting av anlegget. Testen skal sikre at alle operasjonelle systemer fungerer etter formålet og at alle nødvendige oppdrettsrelaterte operasjoner kan utføres. Det skal særlig dokumenteres at hiv-kompensering, not-håndtering og bølgebryter fungerer etter hensikten.	Testperioden avsluttes med en funksjonstestrappert med en oversikt over hva som er testet, metode og resultater for testene. Rapporten skal leveres til Fiskeridirektoratet.	En offentlig versjon av testrapporten skal utarbeides og gjøre tilgjengelig.
Målkriterie 6 Anleggssertifisering		
6.1 Anleggssertifikat	Leveranse	Kunnskapsdeling
Før anlegget kan brukes til akvakultur skal det være utstedt et anleggssertifikat i henhold til relevante krav i NYTEK-forskriften.	Anleggssertifikatet skal rapporteres til Fiskeridirektoratet på kjent måte med tilhørende grunnlagsdata for utstedelse.	Ikke relevant.
Målkriterie 7 Måleprogram		
7.1 Måleprogram	Leveranse	Kunnskapsdeling
Prosjektet skal senest 3 måneder før oppstart av en produksjonssyklus fremlegge et program for hvordan resultater	Programmet skal leveres til Fiskeridirektoratet og beskrive hvilke målinger og parametere som vil	En offentlig versjon av måleprogrammet skal utarbeides og gjøres tilgjengelig.



i driftsfasen skal dokumenteres. Funksjonalitet og effekt av prosjektet som helhet skal kunne dokumenteres, herunder også bølgebryter og hiv-kompensering.	overvåkes og dokumenteres under uttesting og drift, samt hvordan innsamlede data skal lagres og bearbeides videre. Parameternes skal som minimum omfatte miljø, tilvekst, fiskehelse og velferd samt teknisk ytelse og anleggets bevegelser. Programmet skal godkjennes av Fiskeridirektoratet.	
Målkriterie 8 Driftsfase		
8.1 Produksjonssyklus	Leveranse	Kunnskapsdeling
Prosjektet skal dokumentere alle produksjonssykluser i anlegget fra utsett til slakt i henhold til måleprogram (7.1) og prosjektplan (1.1) på valgt lokalitet (4.2). Prosjektet skal gjennomføre et tilstrekkelig antall utsett med lang nok varighet til at målingene som inngår i programmet gir resultater som er egnet for evaluering.	For hver produksjonssyklus skal det leveres en midtveirapport og en sluttrapport til Fiskeridirektoratet i henhold til måleprogrammet (7.1). Rådata fra målingene skal gjøres tilgjengelig for Fiskeridirektoratet.	Offentlige versjoner av rapportene skal gjøres tilgjengelig.
Målkriterie 9 Sluttrapport		
9.1 Evaluering	Leveranse	Kunnskapsdeling
Kunnskap fra prosjektet skal deles slik at den kommer hele næringen til gode. Prosjektet skal utarbeide en sluttrapport før eventuell søknad om konvertering av tillatelsene.	Prosjektet skal levere en fullstendig og en offentlig rapport til Fiskeridirektoratet. Sluttrapporten skal inneholde følgende: <ul style="list-style-type: none"> • En evaluering av prosjektet med basis i måleresultater som er fremkommet fra datainnsamling utført i henhold til måleprogrammet (7.1), tester som er utført og øvrige erfaringer fra prosjektperioden. • Tegninger, bilder, grafiske fremstillinger, spesifikasjoner, aktuelle måledata, opparbeidet 	Den offentlige versjonen av sluttrapporten skal gjøres offentlig tilgjengelig.



	<p>kunnskap og beskrivelse av eventuelle hendelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • En vurdering av Spidercage etter prosjektets interne suksesskriterier og en evaluering av teknologien med tanke på kommersialisering. • Erfaringer fra prosjektperioden, herunder også erfaringer som vil føre til endrede prosedyrer eller vesentlige designendringer og modifikasjoner etter endt prosjektperiode. 	
--	--	--

7.14 Særlig om miljø

Akvakultur vil etter sin art innebære en påvirkning av miljøet. Tillatelse til akvakultur innebærer at myndighetene har akseptert en viss påvirkning av det omkringliggende miljø, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 65. Kravet til at akvakultur utøves på en miljømessig forsvarlig måte medfører at produksjonen ikke på noe tidspunkt fører til vesentlige negative effekter på miljøet, jf. Ot. prp. nr. 61 (2004-2005) s. 64.

Fiskeridirektoratet vurderer at kunnskapsgrunnlaget i saken er tilstrekkelig, jf. naturmangfoldloven § 8. Direktoratet kan ikke se at det er særlig usikkerhet knyttet til virkningene av dette prosjektet på naturmiljøet. Direktoratet er derfor kommet til at det beskrevne prosjektet er i samsvar med føre-vår prinsippet, jf. naturmangfoldloven § 9. Økning i samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10, er vurdert av Nærings- og fiskeridepartementet i høringsnotat 12. juni 2015 ved innføringen av ordningen:

«Formålet med å etablere ei ordning med utviklingsløyve er å legge til rette for å kunne drive fram løysningar som utviklar næringa vidare, mellom anna løysningar som tek vare på miljøet. Tildeling av slike løyve vil kunne gi auka totalproduksjon, men verknaden av dette vil vere avgrensa i og med at utnytting krev klarert lokalitet. Det er då gjort ei vurdering av bæreevna til den aktuelle lokaliteten av relevante myndigheiter.»

Prinsippet i naturmangfoldloven § 11 om at tiltakshaver betaler og kravet i naturmangfoldloven § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder er hensyntatt gjennom akvakulturloven og tilhørende forskrifter.

Fiskeridirektoratet har kommet til at tildeling av utviklingstillatelser til Spidercage er miljømessig forsvarlig, jf. akvakulturloven §§ 6 og 10 og i tråd med tildelingsbestemmelsene for utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 23b.



Nova Sea sin planlagte drift av Spidercage forutsetter at det gis dispensasjon fra bestemmelsen om maksimalt antall fisk i akvakulturdriftforskriften § 47a. Nova Sea må søke separat om slik dispensasjon, og Fiskeridirektoratet har ikke tatt stilling til om slik dispensasjon vil bli gitt.

Fiskeridirektoratet bemerker at miljøpåvirkningen av akvakulturproduksjon vil være avhengig av anleggets lokalisering. Fiskeridirektoratet har ikke tatt stilling til lokalitetsspesifikke spørsmål. Miljøpåvirkning vil bli vurdert av de relevante myndighetene før eventuell klarering av lokalitet.

8. Særlig om oppfølging

Ifølge retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse skal det føres alminnelig tilsyn i utviklingsfasen. Fiskeridirektoratet vil i tillegg kunne be om ytterligere informasjon og delta som observatør ved forskjellige faser av prosjektet.

9. Klagerett

Dette vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Se vedlagte orientering. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29.

Med hilsen

Anne B. Osland
fungerende direktør

Karianne Edtem Thorbjørnsen
fungerende seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift.



Mottakerliste:

Nova Sea AS

Postboks 34

8764 LOVUND

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Wikborg Rein Advokatfirma AS

Postboks 1513 Vika

0117 OSLO

Vedlegg

Orientering om klagerett

