

Astafjord Ocean Salmon AS

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5286-3

1. desember 2020

Svar på klage vedrørende utviklingstillatelser - Astafjord Ocean Salmon AS

Vi viser til klage fra Astafjord Ocean Salmon AS (5. desember 2018) på Fiskeridirektoratets avslag 9. november 2018 på søknad om 8 tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål («utviklingstillatelser»). Videre vises det til klagers merknader 4. februar 2020, møte med politisk ledelse 30. april 2020, og sakens dokumenter for øvrig.

Fiskeridirektoratet har gjennomgått og vurdert klagen, og opprettholder sin vurdering om at konseptet ØyMerd ikke oppfyller vilkåret «betydelig innovasjon», jf. forskrift 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) § 23a.

Saken ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet 5. september 2019 for klagebehandling og endelig avgjørelse.

1 Saken gjelder

1.1 Søknaden og konseptet

Astafjord Ocean Salmon AS søkte 14. november 2017 om 8 utviklingstillatelser for å realisere konseptet «ØyMerd» – et trekantet flytende oppdrettsanlegg i betong med tre sirkulære åpninger med notposer. I senter av oppdrettsplattformen skal det være en driftsbygning.

Søker opplyser at formålet med konseptet er å realisere flytende oppdrettsanlegg på eksponerte kystnære lokaliteter. Ifølge søker kan arbeid utføres kontinuerlig på anlegget i værforhold og sjøtilstander hvor operasjoner på konvensjonelle oppdrettsanlegg vil være uaktuelt. For at ØyMerd skal kunne realiseres som planlagt er prosjektet avhengig av at de sentrale elementene i prosjektet fungerer som tiltenkt på eksponerte lokaliteter med signifikant bølgehøyde (Hs) lik 6 meter.

Konseptet skal ha et *oppvarmingssystem* for å legge til rette for at konseptet kan brukes på lokaliteter som er eksponert for nedising og drivis, og under arktiske forhold.

Videre skal *notposene* festes i betongkonstruksjonen, og er ifølge klager en nyutvikling med notlin Arctic-Net 400 med minimum bruddstyrke 400 kg. Elektriske vinsjer skal installeres for å heve/senke bunnringen. Første del av produksjonen skal foregå i en egen smoltpose (frem til fisken er ca. 900 gram) inni hver av de store notposene.

Konstruksjon skal være *forankret* til sjøbunnen med seks liner. Bunnkjetting og anker forankrer hver line til sjøbunnen. Linen skal føres inn i underkant av betongkonstruksjonen, gjennom et rør og festes i en utsparing. Søker beskriver at forankringslinen på denne måten ikke kommer i konflikt med skip (på grunn av betongkonstruksjonens dypgang) og at faren for skade på noten dermed skal reduseres.

Når det gjelder *vanntilførsel* beskrives et område i betongkonstruksjonen mellom notposene, kalt «triceller», som er åpne ned til vannspeilet. I søknaden er det angitt at det i hver «tricelle» er plassert thrusterne som er koblet til rør som henter vann fra variabel dybde mellom 7 og 20 meter (under lusebeltet). Vann føres fra thrusterne i rør inn til hver merd. Søker opplyser at dette vil sikre tilstrekkelig tilførsel av friskt vann ved at det tilsettes dypvann inn i området omkranset av betongkonstruksjonen. Thrusterne skal ha en foreløpig estimert kapasitet på 480 m³/min per notpose, men søker beskriver at kapasiteten skal undersøkes nærmere etter at CFD-analyser er utført. Søker opplyser også at oksygen tilsettes direkte ved behov, og at automatiske kontinuerlige målinger skal styre thrusterne og tilførsel av oksygen.

Fôring skal ligge under driftsbygningen, og fôr vil overføres fra silo til fisk via innstøpte rør og fôrspreder (overflatefôring). Fôring skal skje som ved konvensjonell fôring.

Dødfiskhåndtering vil utføres med Lift-Up sentralsystem. Silkasse, kvern og ensilasjeanlegg skal ligge under dekk, og avløpsvann føres vekk i lukkede rør. Uttak av slaktefisk vil utføres ved konvensjonelle metoder ved trengning av fisk og pumping til brønnbåt. Lift-Up systemet er beregnet både på smoltposer og hovedposer.

Søker beskriver at vasking, dykke- og ROV-operasjoner skal utføres fra ØyMerd og ikke fra ekstern båt, men ellers skal operasjonene utføres som for konvensjonelle anlegg. Servicebåt og brønnbåt skal kunne legges til ved alle flyterens tre sidene. Servicebåten skal kunne

arbeide i signifikant bølgehøyde opptil 2,5 meter ifølge søker. Personell kan også fraktes til og fra med helikopter til helikopterplattform på toppen av driftsbygningen.

1.2 Fiskeridirektoratets vedtak (avslag)

Fiskeridirektoratet legger til grunn i vedtaket at konseptet ØyMerd innebærer ny produksjonsteknologi og legger særlig vekt på at ØyMerd samlet sett innebærer et nytt flyterkonsept med integrert luseskjørt og system for eventuell av-ising. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at utformingen av den flytende betongkonstruksjonen er det sentrale nyhetselementet i ØyMerd ved at prosjektet ifølge søker skal kunne ta i bruk mer eksponerte lokaliteter, og dermed bidra til å løse arealutfordringene i næringen.

Det er likevel Fiskeridirektoratets vurdering at søker gjennom søknaden og supplerende opplysninger *ikke har sannsynliggjort at prosjektet ØyMerd kan realiseres som beskrevet av søkerne*. Etter Fiskeridirektoratets syn har søker ikke sannsynliggjort:

- at arbeid kan utføres kontinuerlig på anlegget ved plassering på *eksponerte lokaliteter* med sjøtilstander karakterisert ved Hs opp til 6 meter, og
- at *fiskevelferd* er ivaretatt ved realisering av prosjektet på eksponerte lokaliteter som beskrevet av søker,

Videre mener direktoratet at søker ikke har presisert hva som menes med «arktiske» forhold. I søknaden er det opplyst at konseptet skal designes med integrert av-isingssystem av betongoverflatene og for å tåle kollisjon med drivis og innfrysing i isen. Disse elementene er kortfattet beskrevet av søker, og er ikke underbygget med ytterligere dokumentasjon. Det er derfor etter Fiskeridirektoratets vurdering ikke godtgjort at konseptet vil tåle kollisjon med drivis og innfrysing i isen, eller at konseptet er mer egnet enn konvensjonelle anlegg for drift i områder hvor ising og sterk kulde er aktuelle problemstillinger.

Direktoratet presiserer at det naturligvis ikke kan kreves dokumentasjon av samtlige detaljer i konseptet, men det må kunne forventes et visst nivå på innledende analyser som viser at konseptet kan utvikle teknologi som oppfyller formålet, samt har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå.

Fiskeridirektoratet kom på denne bakgrunn til at det omsøkte prosjektet ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 andre ledd og 23b, første og andre ledd. Det ble i avslaget særlig vist til «*svakheter ved dokumentasjon av at konseptet er egnet til akvakultur av fisk på eksponerte lokaliteter*». Fiskeridirektoratet avslo søknaden 9. november 2018.

1.3 Klagen og klageanførsler

Astafjord Ocean Salmon AS påklaget avslaget 5. desember 2018, og mener at prosjektet er dokumentert på en slik måte at det ikke er tvil om at prosjektet kan realiseres som tiltenkt.

Som i et hvert utviklingsløp er det i utviklingsfasen sentralt å få kartlagt eventuelle områder som kan gi utfordringer og løse disse før bygging av prototypen. Denne kartleggingen mener klager å ha gjort ved tanktesten. Klager tolker direktoratets avslag som at man på søknadsstadiet må sannsynliggjøre prosjektets suksess, og det må kunne være en viss form for usikkerhet til resultatet. Uansett er det klagers vurdering at de sentrale elementene som må fungere ved maksimal last (Hs 6m) er at teknologien tåler lastene, at fisken ikke rømmer og at fiskevelferden ivaretas. I tillegg må selvsagt HMS for de ansatte være ivaretatt. Dette mener klager å ha sannsynliggjort i den dokumentasjonen som er sendt inn. Det kan ikke legges til grunn at alminnelige røktingsoppgaver skal kunne gjennomføres ved dimensjonerende bølgehøyde.

For øvrig skriver klager også at:

- Det er en saksbehandlingsfeil at Fiskeridirektoratet ikke tok i betraktning supplerende informasjon om CFD-analyser sendt til Fiskeridirektoratet 7. november 2018, i sitt vedtak av 9. november 2018.
- Klager er uenig i Fiskeridirektoratets vurdering av at ØyMerd ikke er fiskevelferdsmessig forsvarlig.
- Vedrørende ising og arktiske strøk gjør klager oppmerksom på at ØyMerd ikke er designet for bruk i arktiske forhold, men er designet for "utfordringer knyttet til arktiske forhold" slik som ising ved sjøsprøyt. I søknaden er det pekt på at om man lykkes med realisering av ØyMerd, så har betong noen egenskaper som gjør den velegnet for bruk i områder med drivis og innfrysing. Anleggets dypgang vil verne noten mot påkjenninger fra isen. Her har vi bare pekt på et fremtidig bruksområde for videreutvikling av ØyMerd og er således ikke noe vårt utviklingsprosjekt går ut på.

1.4 Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Etter en gjennomgang av klagen har direktoratet ikke funnet grunnlag for å endre sitt vedtak, og saken er derfor sendt til Nærings- og fiskeridepartementet for videre klagebehandling og endelig vedtak. I korte trekk fremkommer det av klageinnstillingen at:

- *Anførsel om at saken ikke var tilstrekkelig opplyst fordi Fiskeridirektoratet ikke tok i betraktning rapport om CFD-analyser:* Fiskeridirektoratet er ikke enig i klagers anførsel om at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, at direktoratet skulle utsatt sin behandling av saken eller at direktoratet skulle gitt Astafjord Ocean Salmon AS en lenger frist enn tre uker i forhåndsvarselet av 31. juli 2018. Etter direktoratets 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. Videre skal søknaden i utgangspunktet bør være komplett på søknadstidspunktet, i dette tilfellet 14. november 2017. Det vises til et kø-prinsipp for behandling av søknader om utviklingstillatelser, og at effektivitetshensyn taler for at

direktoratet behandler søknadene fortløpende. Fiskeridirektoratet har for øvrig i klagebehandlingen vurdert alle opplysninger fra Astafjord Ocean Salmon AS.

- *Svakheter ved dokumentasjon av at konseptet:* Etter Fiskeridirektoratets syn er det grunn til å forvente og stille krav om at Astafjord Ocean Salmon AS har underbygget sin søknad med tilstrekkelig dokumentasjon for at prosjektet reelt sett skal kunne brukes på mer eksponerte lokaliteter. Fiskeridirektoratets gjennomgang i vedtaket 9. november 2018 viste at det er betydelige operasjonelle utfordringer i flere ulike sjøtilstander, og at sjø/bølger vil skylle innover dekk på ØyMerd for sjøtilstander med Hs større eller lik 2,5m.
- *Ising og arktiske forhold:* Fiskeridirektoratet opprettholder vurderingen av at det ikke er godtgjort at konseptet vil være mer egnet enn konvensjonelle anlegg for drift i områder hvor ising og sterk kulde er aktuelle problemstillinger.
- *Fiskevelferd:* på nåværende tidspunkt er fiskevelferd tilstrekkelig ivaretatt i prosjektet – under forutsetning av at smoltposen ikke benyttes før klager har innhentet ytterligere erfaringer eller dokumentasjon knyttet til bruken av denne.
- *Sjø og bølger som skyller innover dekk:* Fiskeridirektoratet opprettholder sin vurdering av at klager ikke har sannsynliggjort at arbeid kan utføres kontinuerlig på anlegget ved plassering på eksponerte lokaliteter med sjøtilstander karakterisert ved Hs opp til 6 meter. Fiskeridirektoratet kan heller ikke se at klager har sannsynliggjort at arbeid kan utføres kontinuerlig på anlegget ved lavere sjøtilstander som Hs lik 3,9 m. Etter dette er det direktoratets vurdering at klager heller ikke har godtgjort at prosjektet vil bidra til å til å løse arealutfordringene i næringen.

Fiskeridirektoratet har for øvrig ikke tatt stilling til om likheten mellom ØyMerd og FjordMAX i seg selv vil være til hinder til for tildeling av utviklingstillatelse til konseptet ØyMerd, men vi vil med dette gjøre Nærings- og fiskeridepartementet oppmerksom på problemstillingen.

1.5 Klagers kommentarer til Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Astafjord Ocean Salmon AS har avgitt merknader til direktoratets innstilling i brev 4. februar 2020, og mener at Fiskeridirektoratets innstilling inneholder flere misforståelser av utviklingsløpet og for operasjonell drift ved konvensjonell akvakulturproduksjon. Det vises til at bruk av en solid konstruksjon i betong muliggjør ØyMerd å drive oppdrett i eksponerte områder, og det trekkes særlig frem at:

- Ved bruk av en solid konstruksjon i betong muliggjør ØyMerd å drive oppdrett i eksponerte områder. Dette muliggjøres ved at størrelsen og tregheten i konstruksjonen gjør at ØyMerd ligger stabilt i sjøen selv ved store bølger (Hs 6 som tilsvarer 12 meter fra bølgetopp til bølgedal), samt at noten er innfestet på 8 meters dybde. Dette bidrar til at notvolumet opprettholdes og gangen i noten reduseres som

følge av redusert bevegelse i overflaten. Dette er helt essensielt for å sikre god biologisk produksjon på eksponerte lokaliteter.

- Videre har tanktesten synliggjort at notvolumet videre nedover i vannsøylen i liten grad blir påvirket av miljølastene i en situasjon med sterk strøm og bølgelaster tilsvarende Hs6 på grunn av at konstruksjonen muliggjør optimal nedlodning og utspiling av noten. Dette er etter klagers vurdering et sentralt element for å sikre en forsvarlig produksjon i anlegget i eksponerte områder og sannsynliggjør nettopp at teknologien vil kunne realiseres for å fremme formålet.
- Konstruksjonen gjør det mulig å gjennomføre arbeidsoperasjoner på en langt tryggere måte enn det som er mulig på konvensjonelle anlegg på grunn av stabilitet og skjerming mot bølger.
- Etter klagers vurdering har Fiskeridirektoratet vurdert innovasjonen ved bruk av avisingsystem i produksjonsteknologien på feil måte. Innovasjonselementet med avisningsteknologien ligger i at betongkonstruksjonen gjør det mulig å implementere avisningssystemet havbruksinstallasjonen/produksjonsteknologien slik at eksponerte og kritiske deler av produksjonsteknologien kan holdes isfri.
- Klager mener at Fiskeridirektoratet har fattet avslagsvedtaket på bakgrunn av egen, feilaktig forståelse av betydningen av at enkelte bølger i tanktesten fører til vann på dekk uten å vektlegge informasjonen om at problematikken løses gjennom detaljprosjekteringen. Det vises til at de endelige tiltakene vil først være klare i detaljprosjekteringsfasen, men enkeltløsninger er presentert i klagen. I den forbindelse vil det gjøres mindre justeringer av teknologien for å redusere omfanget av vann som skyller innover dekk.
- Klager mener for øvrig at vann som skyller inn på dekk ikke er en utfordring ved drift av ØyMerd. For det første er miljøtilstanden ved funnene fra tanktesten ekstremverdier som statistisk vil inntreffe svært sjeldent, slik at frekvensen i seg selv tilsier at det ikke oppstår operasjonelle utfordringer. For det andre vil vi i utviklingsløpet, som beskrevet, nettopp ta høyde for funnene for å optimalisere utformingen slik at vann som skyller innover dekk ved gitte ekstremverdier begrenses så langt som mulig. Summen av disse to gjør klager trygg på at ØyMerd ikke vil oppleve operasjonelle utfordringer knyttet til vann på dekk.
- Det er uansett ikke tvilsomt at ØyMerd er robust nok til å tåle bølgelaster tilsvarende Hs6m. Dette er vel dokumentert ved de beregninger som er lagt frem, resultatene fra gjennomføring av tanktesten og er bekreftet av DNV GL som uavhengig tredjepart.
- Klager påpeker for øvrig at utover formlikhet på ytre fasong har ØyMerden ingen likhetstrekk til det innvilgede prosjektet FjordMAX tilhørende Salaks AS. Prosjektene

skal løse driftsutfordringer på ulike lokalitetstyper og bruker ulike materialer, løsninger og dimensjoneringer for å få dette til.

2 Departementets vurdering

Nærings- og fiskeridepartementet har vurdert klagen, innstillingen fra Fiskeridirektoratet samt andre relevante dokumenter. Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første setning at:

«Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer.»

Vilkårene «betydelig innovasjon» og «betydelige investeringer» er kumulative, dvs. at begge vilkårene må være oppfylt for at man skal kunne tildeles utviklingstillatelser. Hvorvidt en aktør innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. ordlyden i «kan» og retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelser utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet 12. januar 2016 (i det videre omtalt som «retningslinjene»).

Om likhet med konseptet «FjordMAX»

I følge retningslinjene skal det 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.

Fiskeridirektoratet skriver at det ikke er tatt stilling til om likheten mellom ØyMerd og FjordMAX i seg selv vil være til hinder for tildeling av utviklingstillatelser til konseptet ØyMerd, men gjør likevel Nærings- og fiskeridepartementet oppmerksom på problemstillingen.

Ved første øyekast ser konseptet ØyMerd tilforlåtelig likt ut som konseptet FjordMax presentert av Salaks AS, som for ordens skyld har fått et tilsagn om utviklingstillatelser (20. desember 2019).

Begge konseptene har utforming som en avrundet triangulær innretning med tre åpninger i flyteren for tilhørende nøter. FjordMax sin hovedkonstruksjon utformes imidlertid av stål, mens ØyMerd sin skal støpes i betong og kompositt. Av øvrige ulikheter skal det i FjordMax-konseptet inngå en form for dobbelnot med en integrert oppsamlingsenhet for både slam og dødfisk, mens ØyMerd skal utrustes med en egen smoltpose samt en type notlin med økt

maskestyrke i forhold til det som tradisjonelt brukes. ØyMerd skal i tillegg utrustes med en bølgebryter langs skutesiden, mens FjordMax skal kunne utrustes med luseskjørt. Begge konseptene skal huse systemer for vanntilførsel og oksygenering, men det fremstår som om systemet på ØyMerd er mer integrert i resten av konstruksjonen enn tilfellet på FjordMax. ØyMerd presenteres som et konsept prosjektert for arktiske forhold, noe som fører til en del designvalg som skiller seg fra konseptet FjordMax og sammenlignbare system. Foruten likhet i fasong og øvrig geometri blir det vurdert at det er tilstrekkelig ulikhet i blant annet driftsstyring og støttesystem mellom de to konseptene til at de kan omtales som to ulike prosjekt.

Etter dette har departementet kommet til at den beskjedne likheten mellom ØyMerd og FjordMAX i seg selv ikke vil være til hinder for tildeling av utviklingstillatelser til konseptet ØyMerd.

Nærmere vurdering av vilkåret om «betydelig innovasjon»

Departementet vil i det videre vurdere om konseptet «ØyMerd» innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

Vilkåret om «betydelig innovasjon» må sees i sammenheng med § 23b andre ledd hvor det fremkommer at sentralt for vurderingen er at:

«Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere.»

Det følger av retningslinjene at ordningen omfatter store prosjekter hvor næringen på egen hånd ikke ønsker eller har mulighet til å ta risikoen. Videre ligger listen for å få tildelt utviklingstillatelser høyt.

Ved vurderingen av om konseptet «ØyMerd» oppfyller kriteriet om betydelig innovasjon må departementet vurdere den teknologiske løsningen basert på det som presenteres i søknaden, i tillegg til innsendt tilleggsinformasjon.

Fiskeridirektoratet legger til grunn at ØyMerd innebærer ny produksjonsteknologi og legger særlig vekt på at ØyMerd samlet sett innebærer nytt flyterkonsept med integrert luseskjørt og system for eventuell av-ising. Det er Fiskeridirektoratets vurdering at utformingen av den flytende betongkonstruksjonen er det sentrale nyhetselementet i ØyMerd ved at prosjektet ifølge søker skal kunne ta i bruk mer eksponerte lokaliteter, og dermed bidra til å løse arealutfordringene i næringen. Likevel mener direktoratet at Astafjord Ocean Salmon AS gjennom søknaden og supplerende opplysninger ikke har sannsynliggjort at prosjektet kan realiseres som beskrevet. Det vises særlig til svakheter ved dokumentasjon av at konseptet er egnet til akvakultur av fisk på eksponerte lokaliteter.

Departementet konstaterer at prosjektet søker å utvikle et fullverdig akvakulturanlegg med nødvendige driftssystemer, og at konseptet ØyMerd derfor representerer produksjonsteknologi i ordningens rette forstand.

Det er departementets oppfatning at konseptet er ettertrykkelig dokumentert. Søker har blant annet gjennom konseptbeskrivelser, designbasis for betong- og stålstrukturer, en oversikt over last og lastkombinasjoner, bølgeanalyser, hydrodynamiske analyser, strukturanalyser og dimensjoneringsanalyser levert det som må kunne forventes av en søknad av denne karakter. Prosjektet er tilsynelatende ferdig med front-end engineering fasen og adresserer viktige momenter som må håndteres i det videre detaljarbeidet.

Fiskeridirektoratet har stilt spørsmålsteget ved flere aspekter av konseptet, herunder operasjonelle utfordringer med overskylling, grad av egnethet i arktiske forhold og fiskevelferd ved bruk av smoltpose. Departementet mener dette er viktige utfordringer som prosjektet må løse, men vurderer at videre utvikling er å omtale som detaljprosjektering og derfor ikke begrenser prosjektets innovasjonspotensiale i så stor grad som direktoratet antyder.

Angående ising og konseptets egnethet i arktiske forhold synes det å være en forskjell på «design for arktiske forhold» og «utfordringer knyttet til arktiske forhold». Hovedsakelig omhandler dette avisningsteknologi, og ikke dravis og innfrysing. Departementet er i likhet med direktoratet av den oppfatning at teknologien er overfladisk beskrevet i søknaden, og er derfor enig med direktoratet i at det ikke er godt gjort i tilstrekkelig grad at konseptet kan beskrives som et anlegg designet for «arktiske forhold». Departementet må derfor legge til grunn at konseptets bidrag til å løse arealutfordringer er redusert sammenliknet med om det kunne nyttes i arktiske forhold. Slik systemene er beskrevet er det imidlertid tilstrekkelig sannsynliggjort at konseptet innehar teknologi som skal håndtere utfordringer knyttet til kulde i større grad enn på tradisjonelle anlegg, eksempelvis ising, til tross for at systemet ikke er inngående forklart. Departementet mener at teknologien som er beskrevet (avisningsteknologien) i tilstrekkelig grad viser at konseptet kan bidra til å løse utfordringer med kulde på en bedre måte enn hva som eksisterer i dagens akvakulturproduksjon.

Departementet er i likhet med direktoratet av den oppfatning at utfordringer med fiskevelferd ved bruk av smoltposen kan håndteres gjennom restriktiv bruk og videre engineering til man er sikker på den hydrodynamiske responsen til denne posen. Hyppigheten av dimensjonerende sjøtilstander på den tiltenkte lokaliteten er av mindre betydning da de fortsatt defineres som dimensjonerende. Effekten av følgende indre bølger på fiskevelferd kan, som direktoratet påpeker diskuteres, og da spesielt i forbindelse med bruk av smoltpose. Departementet er allikevel av den oppfatning at velferden er tilstrekkelig tatt høyde for i den fasen prosjektet befinner seg i nå med tanke på at smoltposen betraktes som en mulighet, og designendringer i det videre prosjekteringsarbeidet mest sannsynlig vil kunne håndtere ugunstige effekter som har vist seg i modellforsøk og numeriske analyser.

Når det kommer til operasjonelle utfordringer relatert til grønn sjø er departementet av den oppfatning at dette har mindre betydning når det kommer til prosjektets innovasjonspotensiale. Dette er responser som det er naturlig å håndtere i det videre designarbeidet hvor resultatene fra forprosjekteringen innarbeides. Departementet er ikke enig i at prosjektets bidrag til å løse arealutfordringene i næringen begrenses ved at manuelt arbeid på dekk ikke kan utføres uavhengig av vær- og sjøforhold. Departementet er av den oppfatning at konseptet som helhet fremstår som mer robust med tanke på flyterens utforming, bølgerespons og følgende stabilitet samt egnethet enn de tradisjonelle anleggskonfigurasjonene på eksponerte lokaliteter. Det er mye å forlange at manuelt arbeid skal kunne utføres til enhver tid uavhengig av værforhold, så lenge sikkerheten til mannskapet prioriteres foran behovet for arbeidsoperasjoner. Departementets vurdering er derfor at prosjektet har potensiale til å realiseres på de dimensjonerende sjøtilstandene søker legger opp til og derfor kan bidra til å løse næringens arealutfordringer.

Det robuste designet medfører igjen andre utfordringer enn hva som er tilfellet med «tradisjonell» teknologi. Den nevnte overskyllingen samt bølgeslag er undersøkt gjennom modellforsøk. Rapporten fra forsøkene indikerer at bølgebryterne tar opp mye av disse kreftene slik at struktur og utstyr på dekk ikke belastes nevneverdig. Bølgene som slår inn på dekk har grunnet bølgebryterne begrenset energi. Skvulping og bølgeslag på innsiden av hulrommene i skroget hvor nøtene er festet er også undersøkt. Rapporten fra forsøkene indikerer også at dette ikke er et større problem. Departementet vurderer omfanget av analyser, modellforsøk, verifikasjon og beskrivelser som tilstrekkelig for å sannsynliggjøre realiserbarhet i de dimensjonerende sjøtilstandene og at prosjektet dermed kan bidra til å løse arealutfordringene i næringen. Departementet bemerker for øvrig at dynamikk mellom flyter og nøter med fordel kunne vært enda bedre dokumentert, og det samme gjelder muligheten for konflikt mellom nøter og fortøyning.

Oppsummert er departementet enig med direktoratet i at søker må sannsynliggjøre at konseptet kan fungere som tiltenkt på søknadsstadiet, men ikke fullt ut i hvordan direktoratet har balansert disse hensynene. Departementet vurderer det som sannsynliggjort at konseptet har et betydelig innovasjonspotensiale da man ikke kan forvente at samtlige detaljer er fastsatt på søknadstidspunktet, og flere av momentene knyttet til klagers anførsler vurderes å høre hjemme i arbeidet som følger etter et eventuelt tilsagn.

Etter en konkret helhetsvurdering, men under tvil, har departementet etter dette kommet til at konseptet «ØyMerd» innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b. V

Anførsel om saksbehandlingsfeil

Klager mener at det er en saksbehandlingsfeil at Fiskeridirektoratet ikke tok i betraktning supplerende informasjon om CFD-analyser sendt til Fiskeridirektoratet 7. november 2018, i sitt vedtak av 9. november 2018. Departementet vil i det følgende vurdere om det er en saksbehandlingsfeil at direktoratet ikke ventet med å fatte en avgjørelse i saken da de mottok CFD-analyser to dager før vedtaksdato.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger også av samme lov § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt, men at omfanget av denne må tilpasses det 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.

Utgangspunktet må være at det er opp til søker selv å legge frem de opplysninger som man mener er relevante og nødvendige for saken, og departementet er av den oppfatning at søknader om utviklingstillatelser bør være så komplett som mulig på søknadstidspunktet. I disse sakene blir det søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet (utviklingstillatelser) fremgår av forskrift og retningslinjer. Praksis har likevel åpnet for muligheten til å kunne ettersende relevant informasjon, selv om dette medfører betydelig merarbeid for forvaltningen.

Astafjord Ocean Salmon AS leverte sin søknad om utviklingstillatelser 14. november 2017. Videre fikk klager et forhåndsvarsel fra Fiskeridirektoratet 31. juli 2018 hvor det ble gitt en frist på tre uker om å innsende supplerende informasjon. Departementet mener at en slik frist er rimelig. Det gjelder et kø-prinsipp for behandling av søknader om utviklingstillatelser, og alminnelige effektivitetshensyn taler for at direktoratet skal kunne behandle søknadene fortløpende.

I denne saken ble den supplerende informasjon om CFD-analyser sendt først 7. november 2018, og dette er 11 uker etter fristen fastsatt av direktoratet. Rapporten fra den aktuelle CFD-analysen er meget omfangsrik og er på 269 sider. Klager fikk derfor samme dag (7. november) e-post om at denne informasjonen dessverre ikke ville bli tatt i betraktning ved behandling av søknaden. Departementet er enig med direktoratet i denne vurderingen. Å skulle sette seg inn en så omfattende rapport – lenge etter opprinnelig søknad og fristen for ettersending av informasjon – ville etter vår vurdering vært uforholdsmessig ressursbruk sett opp mot dokumentasjonen som allerede forelå. Departementet mener derfor at det var en riktig vurdering av direktoratet å behandle saken ut i fra de opplysninger som fremkom i søknaden med vedlegg, uten å også vurdere supplerende informasjon om CFD-analyser sendt til Fiskeridirektoratet 7. november 2018.

Departementet er enig med direktoratet i at det ikke foreligger en saksbehandlingsfeil ved at direktoratet ikke ventet med å fatte en avgjørelse i saken da de mottok CFD-analyser to dager før vedtaksdato.

For øvrig vil vi understreke at direktorat har vurdert informasjonen om CFD-analyser i sin klageinnstilling, og departementet har også tatt hensyn til disse opplysningene i klagebehandlingen.

3 Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknaden til Astafjord Ocean Farming AS om utviklingstillatelse (9. november 2018) oppheves. Klagen fra Astafjord Ocean Farming AS tas til følge hva gjelder vilkåret om betydelig innovasjon.

Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling, herunder for vurdering av om vilkåret «betydelige investeringer» er oppfylt.

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

Mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Fiskeridirektoratet