

Kobbevik og Furuholmen Oppdrett AS  
Alfabygget  
5392 STOREBØ

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen  
Saksbehandler: Aksnes / Thorsen  
Telefon: 99691466 / 92069547  
Vår referanse: 16/4584  
Deres referanse:  
Dato: 10.03.2017

## **Kobbevik og Furuholmen Oppdrett AS - avslag på søknad om utviklingstillatelse**

### **1. Innledning**

Vi viser til søknad fra Kobbevik og Furuholmen Oppdrett AS (heretter «KFO» eller «søker») datert 4. april 2016. Søknaden fra KFO tar sikte på å utvikle konseptet «Steelline».

Fiskeridirektoratet har kommet til at KFO ikke har dokumentert at konseptet oppfyller kravene til tildeling av utviklingstillatelse.

### **2. Fiskeridirektoratets vedtak**

**Søknaden fra Kobbevik og Furuholmen Oppdrett AS om fire utviklingstillatelse til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret til utvikling av konseptet Steelline avslås.**

### **3. Søknaden**

#### **3.1 Innledning**

KFO søkte 4. april 2016 om fire utviklingstillatelse til utvikling av et lukket stålanlegg («Steelline») som ifølge søknaden skal benytte dypere vannlag for å unngå lusepåslag og holde en jevn temperatur gjennom hele produksjonssyklusen. Søker skriver at prosjektet også omfatter utviklingen av en metode for å samle opp avfallet fra anlegget.

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

#### **3.2 Konseptet**

Prosjektet består av to deler. I den første delen vil KFO utvikle sirkulære lukkede produksjonsheter i syrefast stål i 316L kvalitet. Produksjonshetene skal ha en diameter på 26,5 m, en dybde på 18 m og et volum på ca. 10.000 m<sup>3</sup>. Søker beregner en maksimal

biomasse per enhet på ca. 500 tonn. Søker opplyser at hver enhet vil ha flytekrage med integrert kai og tanker som har lagringskapasitet på ca. 80 m<sup>3</sup> slam og ved behov 20 m<sup>3</sup> fórlagerkapasitet. Enhetene skal konstrueres med duk som tak og hver enhet vil ha et eget leveringssystem og eget oppsamlingssystem for dødfisk og slam. Enhetene kan forankres enten hver for seg eller i et rammesystem. KFO skriver at vanninntaket skal være på ca. 30 meters dyp. Ifølge søknaden prosjekteres det et eget leveringssystem av fisk som består av et «skyveseil» som trenger ut fisken ved levering. KFO skriver at enhetene effektivt vil kunne tømmes for fisk på ca. 1 – 1,5 timer. Det er lagt generalarrangement-tegninger ved søknaden.

Søker skriver at forventet levetid for enhetene er 15 år. Et annet sted i søknaden står det imidlertid at selve konstruksjonen vil kunne ha en levetid på mellom 25 – 30 år under normal drift. Ifølge søker vil enhetene være robuste. Oppdeling i flere vannrette skott, samt automatisert lesesystem skal redusere faren for havari og rømming.

I andre del av prosjektet skal det utvikles filterteknologi for å ta ut mest mulig tørrstoff fra oppdrettsslam. Filteret skal integreres i enheten og det skal utnyttes innebygd lagringskapasitet i enhetene. Samtidig vil det bli utviklet et system for levering og innhenting av slam. Ifølge søknaden har samarbeidspartner Hordafor allerede en etablert logistikk og fabrikkstruktur som kan håndtere oppsamlet slam.

#### **4. Rettslig grunnlag**

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

##### **§ 22. Særlige formål**

(..)

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

##### **§ 23. Generelle vilkår for tildeling og fornyelse**

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

##### **§ 23b. Særskilte tildelingsvilkår for tillatelse til utvikling**

Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet er å legge til rette for ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.

(..)

## 5. Fiskeridirektoratets vurdering

### 5.1 Innledning

Avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse<sup>1</sup> at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

### 5.2 Beskrivelse av konseptet og innovasjonen

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i laksetildelingsforskriften bestemmelser om utviklingstillatelser er oppfylt, må det blant annet foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologi som skal utvikles i konseptet og at denne innebærer betydelig innovasjon.<sup>2</sup>

Steelinekonseptet er et lukket oppdrettsanlegg som skal lages i syrefast stål. I søknaden står det at «*Det er mye tilgjengelig teknologi basert på lukkede system, men dette er konstruksjoner i presenning, polyester og sandwichteknologi. Det er heller ingen av disse systemene som har klart å produsere flere generasjoner med fisk.*» Hvilke konsept det siktes til her eller hvorfor søkers konsept skal lykkes bedre med flere generasjoner fisk er ikke gjort rede for. Søkers tegninger av konseptet har mange likhetstrekk med eksisterende lukkede konsepter. I søknaden er det ikke gjort noen sammenligning med teknologien til eksisterende konsepter.

Fiskeridirektoratet kjenner til flere lukkede oppdrettskonsepter. Eksempelvis Ecomerden (<http://www.ecomerden.no/merden.html>) og Aquafarm Equipments sitt lukkede oppdrettskonsept «Neptun» (<http://aquafarm.no/closed-cage/>). Ecomerden er en lukket merd der flytekragen er en stiv stålkonstruksjon som fungerer som en plattform med nødvendig utstyr bygget inn i flytekragen. Den kan leveres i størrelsene 5000m<sup>3</sup> og 10 000m<sup>3</sup>. Neptun er laget av GRP-elementer og forsterket med stål. Den leveres i størrelsen 21 000 m<sup>3</sup>. Både Ecomerden og Neptun pumper vann inn fra 25-27 meters dyp. Det omsøkte konseptet har flere likhetstrekk med disse som eksempelvis størrelse, form og at vann skal pumpes opp fra under det antatte lusebeltet.

Søker skriver at fordelene med syrefast stål er at den er enkel å forme og at det er mye tilgjengelig informasjon om stål. Søker har ikke redegjort for hvorfor syrefast stål kan være et bedre materialvalg i forhold til de materialene som blir brukt på lignende konstruksjoner i dag. Konseptet skal ifølge søker ha en levetid på 15 år, men at det kan forventes en levetid på 20-25 år for syrefast stål i den valgte kvaliteten. Søknaden inneholder ingen form for beregninger eller dokumentasjon som kan bekrefte disse påstandene.

<sup>1</sup> Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet, 12.01.2016.

<sup>2</sup> Se Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 8. mars 2017 om avslag på klage fra Gigante Offshore AS s. 5.

Det skal brukes et skyveseil for å trenge ut fisken ved levering. Dette er vist i generalarrangement-tegninger (GA) vedlagt søknaden. Hvordan den tekniske løsningen er tenkt her eller hvordan skyveseilet skal driftes er ikke beskrevet. KFO skriver også at anlegget vil være lukket med tak i form av en duk. Dette er tegnet inn på GA, men det er ikke gitt noen teknisk beskrivelse eller utdyping utover dette.

I søknaden står det om konseptet at «[d]et er med dette svært arealeffektivt produksjon som kan ligge på alt fra lite eksponerte lokaliteter til mer eksponerte lokaliteter». Det er ikke gjort rede for hva søker faktisk mener med «mer eksponerte lokaliteter». Det er heller ikke dokumentert at anlegget kan ligge på mer eksponerte lokaliteter enn dagens lokaliteter.

I del to av prosjektet skriver søker at det skal utvikles filter teknologi for å ta ut mest mulig tørrstoff fra oppdrettsslam. Det skal integreres filter i enheten og den innebygde lagringskapasiteten skal utnyttes. Hvordan denne teknologien skal utvikles er heller ikke ytterligere beskrevet.

Beskrivelsen av konseptet vurderes å være svært overordnet. Hverken konstruksjonen eller de teknologiske løsningene er beskrevet i detalj. Totalt sett fremstår søknaden som svært tynn sett opp mot hva det faktisk søkes om og de kriterier som stilles. Det er mange likhetstrekk mellom søkers konsept og løsninger som allerede finnes i dagens marked og søker har ikke redegjort for forskjeller og eventuell forbedring fra disse. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil et nytt materialvalg i seg selv ikke være tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b. Utover materialvalg er søknaden for lite opplyst til at direktoratet kan ta stilling til om konseptet oppfyller kravet til innovasjonsgrad.

### 5.3 Oppsummert om dokumentasjonen i søknaden

Formålet med utviklingstillatelse er å bidra til utvikling av teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 22 som gjengitt over. Søker har ikke beskrevet selve konseptet og hvordan prosjektet skal oppfylle innovasjonskravet på en tilstrekkelig god måte. I dette tilfellet er søknaden så mangelfullt dokumentert at det ikke er mulig for Fiskeridirektoratet å vurdere om prosjektet kan bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode. Fiskeridirektoratet kan dermed ikke vurdere om søknaden omfattes av formålet med tildeling av utviklingstillatelse. I forlengelsen av dette er det ikke mulig for Fiskeridirektoratet å vurdere om de øvrige vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse er oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

### 5.4 Direktoratets utredningsplikt

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

Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett at hensikten med formuleringen «så godt opplyst som mulig» ikke kan være et 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.»<sup>3</sup>

Videre skriver Bernt og Rasmussen at «[i] søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt...» Videre fremgår det at også «[v]ed søknader som skal avgjøres etter en mer skjønnsmessig vurdering (..) må det nok også som klar hovedregel forvente at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.» Forfatterne peker også på adgangen til å be om veiledning om hva som forventes vektlagt i en slik sak.<sup>4</sup>

Det følger videre av forvaltningsloven § 11 at forvaltningen har en veiledningsplikt. Omfanget av denne må imidlertid tilpasses den enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er en vurdering som må foretas i den konkrete sak og som blant annet vil bero på sakens art, en avveining av hvor mye opplysninger som mangler sett opp mot det som er levert og hva som er akseptabel tids- og ressursbruk.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkerne selv som må sørge for å synliggjøre og dokumentere at vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser er oppfylt. I Nærings- og fiskeridepartementets avslag på klage fra Gigante Offshore AS<sup>5</sup> kom departementet frem til at direktoratet hadde overholdt sin utrednings- og veiledningsplikt. I vedtaket vektla departementet at det i den konkrete saken var søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet fremgår av forskrift og retningslinjer. Videre ble det uttalt at søker er en profesjonell part som det kan forventes at har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser er lagt høyt. Det ble videre uttalt at det også er søkeren som er i best stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjene som er gitt. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gjør samtlige av disse forholdene seg også gjeldende når det gjelder søknaden fra KFO.

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

<sup>3</sup> Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens Forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave, s. 250.

<sup>4</sup> Bernt og Rasmussen (note s) på s. 252.

<sup>5</sup> Nærings- og fiskeridepartementets klagevedtak (note 2) på s. 7

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

**Etter en konkret helhetsvurdering har Fiskeridirektoratet kommet til at det ikke er mulig å vurdere hvorvidt det omsøkte prosjektet faller innenfor formålet med utviklingstillatelser og de øvrige tildelingsvilkårene, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b. Utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd anses oppfylt og det korrekte i denne konkrete saken er dermed å avslå søknaden.**

## 6. Klagerett

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

Med hilsen

Jens Christian Holm  
direktør

Anne B. Osland  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift*

**Mottakerliste:**

Kobbevik og Furuholmen Oppdrett AS      Alfabygget      5392      STOREBØ

**Kopi til:**

Nærings- og Fiskeridepartementet      Postboks 8090 Dep      0032      OSLO

**Vedlegg**

Klageskjema KFO