



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Ifølge mottakerliste

Deres ref

Vår ref

Dato

20/726

8. november 2022

Green Energy Fish Farming AS – Opprettholdelse av vedtak om avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet «Floating Fish Farming Unit»

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Green Energy Fish Farming AS (heretter «GEFF» eller «klager») datert 7. juni 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om utviklingstillatelser. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet den 3. februar 2020.

GEFF søkte den 17. november 2017 om ti utviklingstillatelser til realisering av konseptet «Floating Fish Farming Unit». Fiskeridirektoratet avsto søknaden den 26. april 2019 med den begrunnelse at konseptet ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b.

GEFF er part i saken, og har dermed klagerett. Klagen kom inn innen utløpet av den forlengede klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag datert 26. april 2019 opprettholdes. Begrunnelsen for departementets vedtak følger nedenfor, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Victor Ulland
22 24 64 56

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften.

Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 andre ledd skal akvakultur av matfisk til utvikling «bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode». Formålet med utviklingstillatelser er nærmere forklart i § 23 b første ledd andre punktum. I denne bestemmelsen står det at:

«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.»

De særskilte vilkårene for tildeling av utviklingstillatelse følger av § 23b første ledd første punktum. Her står det 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». Vilkåret «betydelig innovasjon» må her forstås i lys av bestemmelsens andre ledd, hvor det står 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.»

Forvaltningens vedtak skal bygge på en samlet «faglig vurdering» av søknaden, jf. laksetildelingsforskriften § 23 første ledd. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens faglige skjønn å vurdere om tillatelse til utviklingsformål skal tilkjennes eller ikke, jf. også formuleringen «kan» i § 23b første ledd. Avgjørelsen vil bero på en helhetlig vurdering av den fremlagte dokumentasjonen i saken. I denne helhetsvurderingen vil departementets fastsatte retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelser stå sentralt.

3. Søknaden og behandling av denne

3.1. Søknaden

GEFF har søkt om utviklingstillatelser til realisering av konseptet «Floating Fish Farming Unit».

«Floating Fish Farming Unit» er et konsept for lakseoppdrett i skip. I det omsøkte prosjektet skal klager gjenbruke eksisterende skip, bygge dem om og drive oppdrett i lukkede tanker. Målet er null utslipp til luft og sjø. Skipet skal driftes som et gjennomstrømningsanlegg med rensing og gjenbruk av vann. Oppdrettstankene inne skipet skal være segregert med mulighet for å overføre fisk fra en tank til en annen. Klager skriver at det skal benyttes et «standard bulkskip» på 180 000 tonn med ni tanker. Skipet skal forankres til havbunnen og være egnet også på mer eksponerte lokaliteter. Fôring skal foregå fra et internt fôringssystem hvor siloer er plassert på akterskipet med tilførsel til hver tank via rørgater på

dekk. Klager opplyser at alt avfall/sediment skal samles opp og utnyttes for energiproduksjon eller bli ført til land for resirkulering. Sjøvann skal hentes fra over ti meters dyp før det filtreres og renses. En del av vannet skal gjenbrukes i oppdrettstankene, mens resten skal gå i avløp ut av skipet. Det er også skissert ulike metoder for utnyttelse av slam fra fiskeproduksjonen. For å forsyne skipet med energi foreslår klager å benytte seg av en vindturbin plassert i baugen av fartøyet. En tidevannsturbin er tenkt å fungere som et supplement til produksjon av energi.

Ifølge klager skiller dette konseptet seg fra tidligere løsninger fordi de skal kombinere fem bransjer i ett og ta i bruk kjent teknologi i en ny sammenheng.

Departementet viser for øvrig til søknaden, klagen og til konseptbeskrivelsen i Fiskeridirektoratets vedtak datert 26. april 2019.

3.2. Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet avslo GEFfs søknad fordi de mente at den ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b.

Direktoratet vurderte for det første at løsningene for produksjon av energi og utnyttelse av slammet fra produksjonen falt utenfor ordningen med utviklingstillatelser, under henvisning til henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementets vedtak datert 22. november 2017 (Pure Farming AS) og 20. mars 2017 (AkvaDesign AS). Disse delene av søknaden ble derfor ikke vektlagt i vurderingen.

Direktoratet vurderte videre at oppdrett i skip har begrenset nyhetsverdi, selv om GEFfs konsept inneholder enkelte nyhetslementer. Direktoratet kom likevel til at de teknologiske løsningene i søknaden ikke ville bidra til en forbedring sammenlignet med eksisterende teknologi. Det ble derfor konkludert med at det omsøkte prosjektet som helhet fremstod som en naturlig videreføring av kjent teknologi snarere enn et bidrag til utvikling av ny teknologi, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Direktoratet avslo derfor GEFfs søknad.

3.3. Klagen

GEFF påklaget Fiskeridirektoratets avslag, og anførte i den forbindelse flere ulike omgjøringsgrunner.

Klager mener for det første at direktoratet ikke har foretatt en reell *helhetlig* vurdering av søknaden. Klager skriver at direktoratets avgjørelse utelukkende bygger på en vurdering av hvorvidt de enkelte bestanddelene i søknaden *isolert sett* oppfyller innovasjonsvilkåret. På denne måten mener klager at direktoratet overser konseptets hovedelement, som er selve integreringen, tilpasningen og samspillet mellom de ulike komponentene i konseptet. Etter klagers syn gir dette alene grunn til omgjøring.

Klager mener videre at de vesentlige enkeltkomponentene i søknaden uansett utgjør betydelig innovasjon, og at direktoratets vurderinger av disse derfor også er uriktige. Klager peker her særlig på disse elementene i søknaden: bruk av skip til oppdrettsvirksomhet,

teknologien for styring av inntaks- og uttaksvann fra skipet, løsningene for produksjon av energi, løsningene for trenging av fisk, løsningene for utnyttelse av slam fra produksjonen og mulighetene for å forflytte skipet.

Avslutningsvis anfører klager at Fiskeridirektoratets vedtak er beheftet med saksbehandlingsfeil som følge av brudd på veilednings- og utredningsplikten i forvaltningsloven §§ 11 og 17, samt ulovfestede krav til likebehandling. Etter klagers syn skyldes dette at direktoratet ikke etterspurte flere opplysninger fra klager før vedtak om avslag ble fattet.

3.4. Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet fant ikke grunn til å endre sitt opprinnelige vedtak på bakgrunn av GEFfs klageanførsler.

I klageinnstillingen forklarer direktoratet for det første at når det gjelder vurderingen av vilkåret «betydelig innovasjon» er ikke sammenligningsgrunnlaget begrenset til det som er i «allmenn kommersiell bruk», slik det står i laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd. Ettersom det tidligere (med suksess) har blitt produsert laks i tankskip har derfor direktoratet opprettholdt sin vurdering om at oppdrett i skip i seg selv har begrenset nyhetsverdi, selv om denne oppdrettsløsningen per i dag ikke benyttes kommersielt.

Direktoratet vurderer videre at det omsøkte konseptets løsninger for rensing av inn- og utløpsvann vil være en naturlig videreføring av kjent kunnskap og teknologi, selv om den eksisterende teknologien ikke har vært forsøkt brukt i skip før. Direktoratet skriver videre at nanoboblegeneratoren (teknologi for overføring av oksygen til sjøvann) som er beskrevet i søknaden fremstår som et kommersielt tilgjengelig produkt, og derfor også må anses som videreføring av kjent teknologi på området. Etter direktoratets oppfatning vil derfor søknadens løsninger for vannbehandling samlet sett medføre begrenset grad av teknologiutvikling.

Når det gjelder klagers løsning for trenging av fisk, kommenterer direktoratet at den beskrevne løsningen i sin funksjon er sammenlignbar med et skyveskott. Direktoratet finner heller ikke at de nødvendige tilpasningene som må gjøres for å få den beskrevne løsningen til å fungere kan anses som teknisk utfordrende. Direktoratet vurderer det derfor slik at også dette elementet mangler tilstrekkelig innovasjonshøyde.

Fiskeridirektoratet presiserer videre at tilpasning, sammensetning og videreutvikling av flere kjente elementer i et nytt og helhetlig konsept inngår som et *moment* i vurderingen av vilkåret om «betydelig innovasjon». Direktoratet er likevel ikke enig med klager i at dette *alene* er tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret i denne saken. Direktoratet mener videre at de har gjort en helhetlig vurdering av det omsøkte konseptet, i motsetning til hva klager har anført. Direktoratet viser i den forbindelse til egne uttalelser i det opprinnelige avslaget. Direktoratet opprettholder derfor sin konklusjon på dette punktet.

Til slutt kommenterer Fiskeridirektoratet klagers anførsel om saksbehandlingsfeil. Direktoratet legger for det første til grunn at det er søkerens eget ansvar å legge frem den

dokumentasjonen som trengs for å vurdere søknaden, under henvisning til tidligere praksis fra Nærings- og fiskeridepartementet. Direktoratet er også uenig med klager i forståelsen av e-postkorrespondansen som ligger til grunn for denne klageanførselen. Etter Fiskeridirektoratets syn ga denne korrespondansen klager en klar oppfordring til å levere supplerende opplysninger innen den angitte fristen, noe klager også gjorde. Direktoratet finner derfor ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak som følge av brudd på veilednings- og utredningsplikten eller prinsippet om likebehandling.

4. Departementets vurdering

4.1. Innledning

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg og supplerende informasjon, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen og innstillingen fra Fiskeridirektoratet. I tillegg har departementet vurdert informasjon fremlagt i lyttemøte mellom klager og departementet den 22 august 2022.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til klager er lakseoppdrett i ombygde skip. Det særegne og nyskapende med GEFfs prosjekt skal være den unike sammensetningen og tilpasningen av ulike teknologiske løsninger, som sammen skal inngå i et helhetlig produksjonssystem for laks i skip.

4.2. Vilkåret om «betydelig innovasjon»

4.2.1 Vurderingsgrunnlaget

Klager mener at det omsøkte konseptet på alle områder bidrar til å oppfylle formålene med utviklingstillatelsene. Fiskeridirektoratet hevder på sin side at konseptets løsninger for henholdsvis energiproduksjon og videre utnyttelse av avfallsstoffer fra produksjonen faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser, og derfor ikke skal vektlegges i vurderingen av søknaden.

Hovedformålene med utviklingstillatelsene er å bidra til å utvikle teknologi «som kommer akvakulturnæringen til gode» og som «kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 andre ledd og 23b første ledd. Hvorvidt det omsøkte prosjektet utvikler produksjonsteknologi som innebærer «betydelig innovasjon» må vurderes på bakgrunn av disse formålene.

Ifølge retningslinjene til laksetildelingsforskriften § 22 er ordningen med utviklingstillatelser avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner. Dette innebærer at det omsøkte prosjektet må ha nær nok tilknytning til selve fiskeproduksjonen for å falle inn under ordningen, se blant annet Nærings- og fiskeridepartementets vedtaket datert 30. oktober 2017 (Lerow AS) s. 7. Videre er det «kun de elementene som anses som innenfor ordningen som vil bli vurdert opp imot kriteriet om betydelig innovasjon», se departementets vedtak datert 10. september 2019 (Myre Havbruk AS) s. 8. Spørsmålet blir dermed om GEFfs skisserte løsninger for energiproduksjon og utnyttelse av produksjonsavfall har tilstrekkelig nær tilknytning til lakseproduksjonen til at de faller innenfor utviklingstillatelsesordningen.

Slik departementet vurderer det er dette spørsmålet løst i tidligere praksis. Når det gjelder søknadens løsninger for bruk av «grønn energi» (vindmølle, tidevannsturbin, hydrogen) viser vi til departementets vedtak datert 22. november 2017 (Pure Farming AS), s. 7–8:

«Det neste spørsmålet er om bruk av fornybar energi omfattes av ordningen med utviklingskonsesjoner. Formålet med utviklingstillatelsene er å legge til rette for utvikling av teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor. Når det gjelder miljøutfordringer er det naturlig å basere seg på stortingsmelding om forutsigbar og bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. I kapittel 2.4 står det at "*[d]e for tiden største miljøutfordringene til oppdrettsnæringen er lakselus og genetisk påvirkning av ville laksebestander fra rømt oppdrettsfisk. Andre viktige miljøpåvirkninger er utslipp av næringssalter og organisk materiale, sykdommer og bruk av fôrressurser*". Ordningen med utviklingstillatelser er ikke en ordning for å støtte fornybar energiproduksjon. I denne sammenheng vil departementet også vise til at om lag en tredjedel av dagens oppdrettslokaliteter benytter landstrøm og at oppdrettsnæringens desidert største klimautslipp er knyttet til fiskefôret. Flere initiativer for å koble oppdrettsanlegg til landstrøm og bruk av elektriske arbeidsbåter i oppdrettsnæringen mottar i dag støtte gjennom ENOVA.»

På bakgrunn av dette er departementet av den oppfatning at GEFfs skisserte løsning for bruk av fornybar energi på oppdretts-skipet faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

Når det gjelder søknadens løsninger for utnyttelse av restråstoff fra lakseproduksjonen viser vi til departementets vedtak datert 20. mars 2018 (AkvaDesign AS), s. 12:

«Departementet er således enig i at oppsamling av slam er en viktig del av konseptet. Departementet mener likevel at den delen av søknaden som gjelder den etterfølgende utnyttelsen av slammet ikke kan tas med i vurderingen om tildeling av utviklingstillatelser. Dette er slik departementet ser det en prosess som foregår nedstrøms fra selve lakseproduksjonen og den faller derfor utenfor det som kan vektlegges i forbindelse med søknaden om utviklingstillatelser. Departementet vil for øvrig nevne at det foregår en rekke prosjekter knyttet til utnyttelse av slam.»

Departementet stiller seg også bak denne uttalelsen.

Departementet finner etter dette at klagers skisserte løsninger for henholdsvis energiproduksjon og utnyttelse av restråstoff faller utenfor utviklingstillatelsesordningen. Disse elementene i søknaden vil derfor ikke tillegges vekt i vurderingen av prosjektets grad av innovasjon.

4.2.2. *Sammenligningsgrunnlaget*

Slik departementet leser klagen, er GEFf av den oppfatning at konseptets grad av innovasjon må vurderes opp mot eksisterende teknologi som finnes allment tilgjengelig på det kommersielle markedet. Fiskeridirektoratet mener på sin side at vurderingen av vilkåret «betydelig innovasjon» ikke er begrenset til teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk. Departementet finner det derfor nødvendig å kommentere hvilket sammenligningsgrunnlag som skal benyttes ved vurderingen av konseptets innovasjonshøyde.

I vilkåret om betydelig innovasjon ligger det at utviklingsarbeidet skal «skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk» og ikke bare være «en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere», jf. laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd.

Lest i sammenheng med retningslinjene til denne bestemmelsen er det etter departementets syn ikke tvilsomt at utgangspunktet for vurderingen av innovasjonshøyde vil være hva som er i «alminnelig kommersiell bruk». Dette begrepet må som et minimum omfatte all kunnskap og teknologi som er tilgjengelig på markedet, uavhengig av om bruken av kunnskapen eller teknologien i seg selv er omfattende eller ikke, se også departementets vedtak datert 25. november 2019 (AquaFarm Utvikling AS), s. 5.

Vi viser likevel til departementets vedtak datert 20. mars 2017 (AkvaDesign AS), hvor det står at det i vurderingen av betydelig innovasjon «kan tas hensyn til annen eksisterende teknologi selv om den foreløpig ikke er i kommersiell bruk» (s. 11). Vi viser også til klagevedtak datert 10. desember 2018 (Steinvik Fiskefarm AS), hvor departementet skriver at «[i]nnovasjonsgraden skal således ikke måles kun mot tradisjonelle anlegg i sjø, men ses opp imot eksisterende teknologi på akvakulturområdet i sin helhet (...)» (s. 7). Videre uttalte departementet i den nevnte AkvaDesign-saken at i «vurderingen av om prosjektet har tilstrekkelig innovasjonshøyde er det forholdet til kunnskap og teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk som i størst grad må vurderes. Det betyr likevel ikke at det ikke er relevant også å vurdere søknaden opp imot andre pågående forskningsprosjekter (...)» (s. 10).

På bakgrunn av etablert forvaltningspraksis, sammenholdt med retningslinjene til laksetildelingsforskriften, er departementet av den oppfatning at vurderingen av innovasjonshøyde ikke er begrenset til teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk. Hva som finnes kommersielt tilgjengelig vil likevel være et utgangspunkt for vurderingen, og en viktig referanse for den konkrete drøftelsen av innovasjonsvilkåret.

4.2.3. Konkret vurdering av konseptets grad av innovasjon

Oppdrett i skip

Som Fiskeridirektoratet skriver i klageinnstillingen, og som det fremgår av blant annet departementets vedtak datert 26. mars 2019 («Skipet»), har oppdrett i skip vært testet ut tidligere, etter sigende med god suksess. Prosjektet som det gjennomgående vises til ble gjennomført av et selskap ved navn Event Group, og foregikk utenfor Bretagne i Frankrike i perioden 1989–1995. Dette var en sentral årsak til at Mowi Norway AS (tidl. Marine Harvest Norway AS) og Grimstad Holding AS fikk avslag på sine søknader om utviklingstillatelse til realisering av konseptene «Skipet» og «Akvarium» i 2019. Det erkjennes imidlertid, både i klageinnstillingen i denne saken og i direktoratets vedtak i «Skipet»-saken, at det finnes lite ekstern og uavhengig informasjon om prosjektet til Event Group i Frankrike. Departementet legger likevel til grunn at det tidligere har vært gjennomført vellykkede oppdrettsprosjekter i skip, og at oppdrett i skip generelt sett derfor må anses å ha begrenset nyhetsverdi. Dette har som nevnt også støtte i tidligere praksis.¹ Vi bemerker at vurderingen av vilkåret

¹ Nærings- og fiskeridepartementets vedtak datert 26. mars 2019 (Mowi: «Skipet») og Nærings- og fiskeridepartementets vedtak datert 25. oktober 2019 (Grimstad Holding: «Akvarium»)

«betydelig innovasjon» beror på en helhetlig vurdering av søknaden, og at departementets standpunkt her ikke nødvendigvis vil være avgjørende for utfallet av vurderingen i denne saken.

Vannbehandling

Når det gjelder vannbehandlingen i det omsøkte konseptet, presiserer klager at teknologien omfatter rensing av både inn- og utløpsvann, samt at konseptet benytter en fleksibel inntaksledning for å kunne variere inntaksdybden. I tillegg har klager vedlagt supplerende informasjon om nanobobleteknologien som er beskrevet i søknaden.

Som departementet uttaler i klagevedtak datert 10. desember 2018 (Steinvik Fiskefarm AS) skal innovasjonsgraden «ikke måles kun mot tradisjonelle anlegg i sjø, men ses opp imot eksisterende teknologi på akvakulturområdet i sin helhet, og kan dermed også omfatte teknologi fra landbaserte akvakulturanlegg» (s. 7). I likhet med Fiskeridirektoratet er departementet kjent med eksisterende teknologi for rensing og desinfisering av inn- og utløpsvann til lukkede anlegg, for eksempel bruk av UV, ozon og mekaniske filter. Klager mener på sin side at den nevnte uttalelsen i Steinvik Fiskefarm-saken ikke kan overføres til denne klagesaken fordi utstyret her må tilpasses skipet og de øvrige komponentene, utstyret har ikke tidligere vært forsøkt brukt i skip og drift på land er ikke sammenlignbart med den planlagte driften i dette prosjektet. Departementet er ikke enig i klagers standpunkt. Etter departementets syn har uttalelsen i Steinvik Fiskefarm-saken generell betydning, og den er knyttet til forståelsen av laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd. Vi vurderer derfor at konseptets løsninger for rensing av inn- og utløpsvann vil være en naturlig videreføring av kjent kunnskap og teknologi på akvakulturområdet.

Når det gjelder den fleksible inntaksledningen, vil departementet bemerke at denne har likhetstrekk med inntaksrør for lukkede merder levert av blant annet Ecomerden og FiiZK². Etter departementets syn vil en løsning for justerbar inntaksdybde ha liten nyhetsverdi. Vi vurderer derfor, i likhet med Fiskeridirektoratet, at vanninntaket i seg selv kun vil medføre begrenset grad av teknologiutvikling.

Til slutt har klager vist til supplerende informasjon om nanobobleteknologien som er tenkt benyttet til oksygendosering av sjøvannet i oppdrettstankene. Slik departementet leser bilag nummer 2 i klagen, fremstår den aktuelle nanoboble-generatoren som et kommersielt tilgjengelig produkt. På dette produktarket er dessuten akvakultur oppført som et typisk anvendelsesområde for reaktoren. Det følger også av presentasjonen i klagens bilag nummer 1 at «det er stadig flere leverandører og metoder for nano-bobler», men at klager ikke ønsker å binde seg til én av disse før utviklingsprosjektet deres eventuelt blir en realitet. Departementet finner etter dette at nanobobleteknologien som er beskrevet i søknaden vil innebære liten grad av teknologiutvikling på akvakulturområdet.

Trenging av fisk

Klager har i søknaden og klagen presentert en løsning for trenging av fisk som innebærer at en bunnrist i hver oppdrettstank heves og senkes ved hjelp av skipets kransystemer.

² <https://fiizk.com/no/nyheter-fra-fiizk/hostsmolten-stortrives-i-lukket-merd/>

Fiskeridirektoratet mener at dette har vesentlige likhetstrekk med skyveskott som benyttes på brønnbåter i dag, og at det vil være lite teknisk utfordrende å tilpasse denne løsningen etter tankenes utforming.

Klager skriver at de ikke kan se noen likhet mellom deres løsning for trenging av fisk og alminnelige skyveskott. Ut fra søknaden og klagen er det imidlertid vanskelig for departementet å vurdere innovasjonshøyden til klagers løsning ettersom det mangler teknisk dokumentasjon og fullgode beskrivelser av denne. Slik løsningen er beskrevet av klager fremstår ikke de nødvendige tilpasningene som teknisk utfordrende, i alle fall ikke i en slik grad at det vil medføre nevneverdig teknologiutvikling. Departementet tiltrer derfor direktoratets vurderinger på dette punkt.

Skipets mobilitet

Klager har lagt vekt på at konseptet har en mobil løsning som innebærer at anlegget, altså skipet, kan flyttes ved behov, eksempelvis ved forurensning, algeoppblomstring eller ugunstige vannforhold. Ifølge klager vil dette kunne bidra til å løse næringens arealutfordringer, og derfor innebære innovasjon. Klager mener at dette er oversett av Fiskeridirektoratet.

Departementet har tidligere gitt utviklingstillatelser til flyttbare konsepter, jf. vedtak av 8.9.2017 vedrørende Havfarm 2 (Nordlaks Oppdrett AS). I klagen står det at konseptet kan «kjøres lukket inntil en relokasjon av enheten er funnet». Selv om det ikke tillegges avgjørende vekt i klagebehandlingen påpeker departementet at dersom flytting av anlegget skal ha noen praktisk betydning, er innehaveren av en tillatelse avhengig av å ha flere lokaliteter, eller få godkjent et stort areal for produksjon for å utnytte skipets mobilitet, da det ikke vil være tillatt å flytte skipet til en lokalitet som ikke er klarert for oppdrett.

Vi finner imidlertid at løsningene for trygg forflytning av skip og fisk er ikke dokumentert verken i søknaden eller i klagen.

Konseptet som helhet

Vurderingene ovenfor viser at de ulike relevante nøkkelkomponentene i konseptet etter departementets mening har begrenset nyhetsverdi isolert sett, og derfor i liten grad vil kunne bidra til teknologiutvikling på området. Som nevnt har klager derimot fremholdt at innovasjonen i det omsøkte konseptet først og fremst ligger i den unike sammensetningen, tilpasningen og utnyttelsen av de ulike teknologiske løsningene. Spørsmålet er om dette alene er tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret om «betydelig innovasjon» i denne saken.

I retningslinjene til laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd står det at «[d]et kan være prosjektet som sådan eller kombinasjonen av ulike deler av prosjektet som innebærer et nyhetselement». Vurderingen av konseptets innovasjonshøyde er altså i utgangspunktet ikke begrenset til de ulike enkeltkomponentenes nyhetsverdi. Det er likevel naturlig å ta utgangspunkt i dette også i den helhetlige vurderingen av konseptet. I dette tilfellet er departementets vurdering for det første at ikke alle bestanddelene i klagers konsept faller innenfor formålet med utviklingstillatelsene, herunder løsningene for energiproduksjon og slamutnyttelse. Videre bidrar de øvrige bestanddelene altså i liten grad til teknologiutvikling

på området. Disse forholdene må etter departementets syn tale mot at vilkåret «betydelig innovasjon» er oppfylt i dette tilfellet.

Klager har beskrevet en rekke konkrete utfordringer som vil følge med det omsøkte prosjektet. Departementet kan imidlertid ikke se at søknaden og klagen inneholder fullgode konkrete løsninger på alle disse utfordringene, herunder håndtering av mekanisk støy fra skroget, utforming av tanker og håndtering av fri væskeoverflate i tankene. Departementet vurderer derfor at klager ikke har dokumentert at prosjektet vil kunne bidra til teknologiutvikling på disse områdene.

Departementet er enig med klager i at det omsøkte konseptet inneholder uprøvde løsninger, kombinasjoner og sammensetninger av teknologier. Etter vårt syn er disse bidragene alene likevel ikke tilstrekkelig for å oppfylle det strenge innovasjonskravet i laksetildelingsforskriften § 23b. Samlet sett er departementet derfor av den oppfatning at vilkåret «betydelig innovasjon» ikke er oppfylt i dette tilfellet.

Etter departementets syn kan klager heller ikke høres med påstanden om at Fiskeridirektoratet ikke har foretatt en reell helhetsvurdering av konseptet. Vi nøyer oss her med å vise til s. 7–8 i direktoratets avslag, hvor det uttrykkelig fremgår at konseptet som helhet må vurderes for å avgjøre dets innovasjonspotensial. Vi er videre av den klare oppfatning at denne helhetsvurderingen er synlig for klager på de henviste sidene.

4.3. Anførsel om saksbehandlingsfeil

Klager har anført at Fiskeridirektoratets avslag lider av saksbehandlingsfeil som følge av brudd på forvaltningens veilednings- og utredningsplikt, jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17, samt brudd på det ulovfestede prinsippet om likebehandling. Klager begrunner dette med at de i dialog med Fiskeridirektoratet fikk en berettiget forventning om at direktoratet ville kontakte dem dersom det var behov for ytterligere informasjon i saken, noe som ikke skjedde før vedtak om avslag ble fattet.

Konkret vises det til e-post datert 13. august 2018, sendt fra saksbehandler i direktoratet til klager v/ Pål Gilde. I e-posten står det følgende:

«Dersom vi mangler konkret informasjon for å kunne avgjøre søknaden vil vi ta kontakt i forbindelse med saksbehandlingen. (...) Vi ber derfor om at dere supplerer søknaden med relevant informasjon i løpet av (senest) tre uker fra i dag, dersom det er nye opplysninger i saken siden søknaden ble sendt. Dersom dere ikke ønsker å ettersendt [*sic.*] informasjon ber vi også om å bli orientert om dette så snart som mulig.»

Departementet har forståelse for at e-posten kan gi noe ulike signaler med hensyn til ansvaret for å skaffe/innhente supplerende informasjon. Vi er likevel av den oppfatning at e-posten først og fremst ga klager en oppfordring til å levere eventuelle supplerende opplysninger innen den angitte fristen. Slik vi ser det underbygges dette av at klager faktisk sendte inn supplerende opplysninger i form av en rekke dokumenter innen den angitte fristen. Dersom klager da hadde ytterligere dokumentasjon tilgjengelig knyttet til sentrale

elementer i konseptet, måtte det kunne forventes at klager selv la frem denne dokumentasjonen.

I forlengelsen av dette ønsker departementet å bemerke at det som hovedregel er søkerens eget ansvar å fremlegge den dokumentasjonen som er nødvendig for å vurdere søknaden. Dette er lagt til grunn i flere ulike klagesaker tidligere. Forvaltningen har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, men denne skal «tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet», jf. første ledd siste punktum. Søknadene om utviklingstillatelser er svært forskjellige, og det vil derfor variere fra sak til sak hva som utgjør relevant informasjon og ikke. Det er dessuten vanlig praksis at Fiskeridirektoratet sender et slikt forhåndsvarsel om frist for å ettersende informasjon, uten ytterligere dialog med søker. Etter departementets syn har derfor direktoratet gjort det som med rimelighet kan forventes av dem for å «påse at saken er så godt opplyst som mulig», jf. § 17 første ledd.

Klagers anførsel om saksbehandlingsfeil fører ikke frem.

5. Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Fiskeridirektoratets avslag datert 26. april 2019 opprettholdes.

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

Mulig søksmål om hvorvidt 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 (e.f.)
ekspedisjonssjef

Kjersti P. Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Mottakerliste:

Advokatfirmaet Thommessen AS v/ansvarlig advokat Mons Alfred Paulsen

Green Energy Fish Farming AS v/daglig leder Pål Gilde

Kopi: Fiskeridirektoratet