



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Kobbervik og Furuholmen Oppdrett AS

Deres ref

Vår ref

Dato

17/2881-

07.07.17

**Kobbervik og Furuholmen Oppdrett AS - klage på avslag på søknad om fire tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål**

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage 30. mars 2017 fra Kobbervik og Furuholmen Oppdrett AS (KFO) vedrørende avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet "Steelline". KFO ber i klagen om at Fiskeridirektoratet omgjør sitt vedtak av 10. mars 2017. Det ble i tillegg bedt om at klagebehandlingen avvendes til ytterligere dokumentasjon er sendt inn. 4. mai 2017 ettersender KFO ytterligere dokumentasjon. I brev 19. mai 2017 opprettholder Fiskeridirektoratet sitt avslag, og oversender saken til departementet for klagebehandling.

KFO er part i saken og klagen er innkommet rettidig, jf. forvaltningsloven § 29. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansens kompetanse fremgår av forvaltningsloven § 34.

## 1. SØKNADEN

KFO søkte 4. april 2016 om fire utviklingstillatelser til utvikling av et lukket stålanlegg («Steelline»). Prosjektet består av to deler. I den første delen vil KFO utvikle sirkulære lukkede produksjonsenheter i syrefast stål i 316L kvalitet. Produksjonsenhetene skal ha en diameter på 26,5 m, en dybde på 18 m og et volum på ca. 10.000 m<sup>3</sup>. Det beregnes en maksimal biomasse per enhet på ca. 500 tonn. 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> fôrlagerkapasitet.

Postadresse  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@nfd.dep.no

Besøksadresse  
Grubbegata 1  
www.nfd.dep.no

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

Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Geir Evensen

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. Vanninntaket skal være på ca. 30 meters dyp. Det prosjekteres et eget leveringssystem av fisk som består av et «skyveseil» som skal trenge ut fisken ved levering. KFO viser til at enhetene effektivt vil kunne tømmes for fisk på ca. 1 – 1,5 timer. Enhetene presenteres som robuste og oppdeling i flere vanntette skott skal redusere faren for havari og rømming.

Den andre delen av prosjektet innebærer at det skal utvikles filtertechnologi 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. Det er vist til at samarbeidspartner Hordafor allerede har etablert logistikk og fabrikkstruktur som kan håndtere oppsamlet slam.

Hensikten med prosjektet er å prosjektere/lage arealeffektive enheter som har minimal påvirkning av nærmiljøet. Bjelken i prosjektet vil være fokus på fiskevelferd og miljøpåvirkning, herunder ved reduksjon av lus- og rømningsproblematikken. Prosjektperioden er 12 år og samlet investering er anslått til 410 millioner kroner. Departementet viser for øvrig til søknaden.

## **2. FISKERIDIREKTORATETS VURDERING**

Fiskeridirektoratet begrunnet avslaget med at KFO ikke hadde dokumentert at konseptet oppfylte kravene til tildeling av utviklingstillatelse. Herunder hadde KFO ikke beskrevet selve konseptet og hvordan prosjektet skulle oppfylle innovasjonskravet på en tilstrekkelig god måte. Fiskeridirektoratet kom dermed etter en konkret helhetsvurdering fram til at det ikke var mulig å vurdere hvorvidt det omsøkte prosjektet falt innenfor formålet med utviklingstillatelse eller om de øvrige tildelingsvilkårene var oppfylt, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b.

## **3. KLAGEN**

KFO anfører for det første at Fiskeridirektoratet har gjort en saksbehandlingsfeil ved å ikke innhente nødvendige opplysninger for vedtaket. Det vises til utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 første ledd første setning som sier at: *"Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."* Det vises også til veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 første ledd som blant annet sier at veiledningen skal *"gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte"*.

Ifølge klager ville det ikke være særlig arbeidskrevende for Fiskeridirektoratet å innhente opplysninger som var nødvendig for å ta stilling til søknaden. Dersom opplysningene endret søknaden i så stor grad at det i realiteten var en ny søknad ville Fiskeridirektoratet på det grunnlag kunne avslått søknaden. Det var ikke forsvarlig å fatte vedtak på ufullstendig grunnlag uten å ha gjort noen form for forsøk på å sikre et tilfredsstillende faktisk

avgjørelsesgrunnlag. Når Fiskeridirektoratet oppdaget at de ikke hadde et tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag skulle de i det minste ha orientert KFO om dette.

KFO viser til at Fiskeridirektoratet har konkludert med at supplerings av søknaden i realiteten ville være innsending av en ny søknad. Dette blir feil da det er først når den ettersendte dokumentasjonen underbygger et annet konsept enn det som allerede er beskrevet i søknaden, at Fiskeridirektoratet kan høres med at ettersendingen i realiteten medfører innsending av en ny søknad.

KFO viser også til departementets vedtak i klagesak fra Gigante Offshore AS. Når departementet uttaler at man har avgjort saken på bakgrunn av den samme informasjonen som Fiskeridirektoratet og at klager heller ikke i klagerunden har benyttet muligheten til å supplere søknaden, så tolker KFO dette slik at dersom Gigante Offshore AS hadde kommet med supplerende informasjon så måtte departementet (og Fiskeridirektoratet), tatt stilling til innholdet.

Det er også vist til at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Dette fremgår ved at Fiskeridirektoratet har gitt andre søkere adgang til å komme med supplerende informasjon, blant annet i forbindelse med behandling av søknad om utviklingstillatelser fra Ocean Farming AS og Norway Royal Salmon ASA.

Ifølge klager kan det at det finnes andre former for lukkede anlegg ikke være ekskluderende for utvikling av deres omsøkte teknologi basert på syrefast stål. Det fremholdes videre at søknaden beskriver materialvalg, funksjoner og egenskaper som det omsøkte anlegget skal ha og at det dermed ikke kan være tvilsomt hva det omsøkte konseptet skal gå ut på. Det kan heller ikke være tvil om at Steelline utgjør produksjonsteknologi og at det lukkede anlegget er egnet til å hindre rømming gjennom not og lusepåslag/lusespredning fra de frie vannmasser. KFO reagerer også på at andre søknader om slike konsept (som ikke synes å ha vesentlig mer dokumentasjonsvedlegg enn deres søknad), blir med videre i søknadsrunden i en dialog med Fiskeridirektoratet, mens KFO sin søknad blir avslått som ufullstendig.

KFO sendte 4. mai 2017 brev med tilleggsinformasjon til klagen. Her ble det blant annet vist til at når det gjelder sammenligning med eksisterende konsepter så ligger den store forskjellen i materialvalget. *"Ved å bygge «merdvegger» i rustfritt stål kontra GPR og duk/presenning, sikrer man en vesentlig bedre motstandsdyktighet mot ytre mekaniske påkjenninger. Både fra miljøet og fartøy som legger seg opp mot merden"*. Det er videre vedlagt tegninger og illustrasjoner av det omsøkte anlegget.

#### **4. DEPARTEMENTETS VURDERING**

Departementet vil første redegjøre for utgangspunktet som legges til grunn når søknader om utviklingstillatelser vurderes.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som

innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Departementet har presisert dette i retningslinjene. Her fremgår det at formålet med utviklingstillatelse blant annet er å legge til rette for et teknologiløft i næringen ved at det kan gis utviklingstillatelse til prosjekter som innebærer utvikling av nye teknologiske løsninger. Ordningen er videre avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/installasjoner, og den omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer. Ordningen er begrenset til de prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelse. Det er også nærmere beskrevet hva som anses som utviklingsarbeid. Det må blant annet inneholde et nyhetselement, og det må være knyttet en viss grad av usikkerhet til resultatet. Den endelige avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig vurdering. Det innebærer at det er nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig at vilkårene er oppfylt.

#### 4.1 Vurdering av søknaden

For å kunne vurdere om kravene som stilles i forskriften er oppfylt, må det blant annet foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles.

Departementet har gjennomgått dokumentene i saken. Totalt sett fremstår søknaden som ikke tilstrekkelig sett opp mot hva det faktisk søkes om og de kriterier som stilles. Departementet er således enig med direktoratet i at søknaden fra KFO ikke i tilstrekkelig grad gir departementet et grunnlag for å vurdere om vilkårene er oppfylt. I denne vurderingen er det også tatt hensyn til den tilleggsinformasjonen som ble sendt 4. mai 2017. Departementet slutter seg etter dette til Fiskeridirektoratets vurdering av klagen i brev av 19. mai 2017 hvor det fremgår:

*"Etter Fiskeridirektoratets vurdering er klagers konsept kun overfladisk beskrevet i søknaden. Det er på bakgrunn av de opplysningene som fremkommer i søknaden ikke mulig for direktoratet å vurdere hvorvidt det omsøkte konseptet innebærer innovasjon sammenlignet med den lukkede teknologien som allerede eksisterer. De få delene av anlegget som er omtalt i søknaden er ikke nærmere beskrevet og gir på denne bakgrunn ingen mulighet for å vurdere gjennomførbarhet, som vil være en forutsetning for at innovasjonsvilkåret kan anses for å være oppfylt.*

*I brev med tilleggsinformasjon 5. mai 2017 har klager sendt inn tegninger og illustrasjoner av det omsøkte anlegget som på en god måte visualiserer hvordan klager har tenkt at anlegget skal se ut. Tegningene og illustrasjonene gir imidlertid ikke Fiskeridirektoratet noe bedre grunnlag for å vurdere konseptet ut over dette.*

*I tilleggsinformasjonen har klager presisert at det er materialvalget rustfritt stål som utgjør «den store forskjellen» i forhold til eksisterende teknologi. Søker har imidlertid ikke levert inn noen form for dokumentasjon som kan underbygge påstanden om at syrefast stål som materialvalg er betydelig bedre enn det som allerede finnes på markedet i dag. Etter Fiskeridirektoratets vurdering bør materialvalget diskuteres opp mot materialets egenskaper. Selv om stål kan ha høyere styrke enn andre materialer brukt i akvakulturnæringen i dag, har stål høyere tetthet og vil derfor være et tyngre materiale enn eksempelvis GRP og PVC. I tillegg er stål mer utsatt for korrosjon enn disse materialene.*

*Etter Fiskeridirektoratets vurdering har ikke klager i tilstrekkelig grad begrunnet materialvalget. Søker har heller ikke tilstrekkelig forklart hvorfor det lukkede anlegget, som tilsynelatende skal ligge på en skjermet lokalitet, vil dra vesentlige fordeler av å produseres i syrefast stål annet enn høyere styrke ved tilkomst av båter og mekaniske påvirkninger.*

*Fiskeridirektoratet opprettholder etter dette sin vurdering av at konseptet ikke er tilstrekkelig beskrevet og at materialvalget i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b."*

Nærings- og fiskeridepartementet har etter dette kommet til at KFO ikke har dokumentert at konseptet innebærer utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og investeringer, jf. laksetildelingsforskriften § 23.

## **4.2 Saksbehandlingsfeil**

KFO har anført at det foreligger brudd på forvaltningsloven §§ 17 og 11 samt at det foreligger usaklig forskjellsbehandling, jf. det som er presentert i punkt 3 om klagen.

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 videre være at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som man mener er relevante og nødvendige for saken.

I likhet med det departementet uttalte i sin behandling av klagesaken fra Gigante offshore AS legges det til grunn at det også i nærværende sak er søkt om tildeling av et betydelig gode fra statens side og hvor kriteriene for å få dette godet (utviklingstillatelse) fremgår av forskrift og retningslinjer. Søker er en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelse og dermed kjenner til at listen for å få tillatelse er lagt høyt. Det er også søkeren som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt.

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet når de i sin vurdering av klagen har vist til at: *"... det ville være vanskelig for Fiskeridirektoratet å konkretisere fullt ut hvilke opplysninger som er nødvendig for å kunne dokumentere oppfyllelse av vilkårene. I så måte er direktoratet ikke enig med klager i at det ikke ville være særlig arbeidskrevende for direktoratet å innhente de nødvendige opplysningene fra klager. I avslagsvedtaket er det gitt eksempler på elementer ved konseptet som ikke er tilstrekkelig redegjort for. Fiskeridirektoratet har i vedtaket ønsket å illustrere det mangelfulle dokumentasjonsnivået i søknaden, men det er ikke gitt at søknaden ville hatt et tilstrekkelig dokumentasjonsnivå selv dersom disse punktene var tilstrekkelig utdypet og dokumentert. Hvis direktoratet skulle angi for KFO alt ved søknaden som må utdypes for at selskapet eventuelt skulle kunne tildeles utviklingstillatelse for konseptet, ville*

*dette sannsynligvis blitt en større oppgave. Direktoratet bruker allerede svært mye ressurser på å følge opp de av søknadene som er tilstrekkelig dokumentert til å gå videre i saksbehandlingen. Dersom direktoratet skulle bruke desto mer tid på å vurdere hvilken informasjon som mangler i de søknadene som er lite dokumenterte ville dette ha medført en ytterligere vesentlig belastning av ressursene i direktoratet. Dette ville etter Fiskeridirektoratets vurdering være å strekke forvaltningens utrednings- og veiledningsplikt for langt."*

I likhet med det departementet viste til i klagesaken fra Gigante Offshore AS er det også et vesentlig moment i saken at det gjelder et kjøprinsipp, hvor det kan få betydning hvem som har søkt først av ellers like prosjekter. Det vil således kunne få konsekvenser for andre søkere som har lagt ned større innsats i forberedelsen av sin søknad, at andre har levert ufullstendige søknader på et tidligere tidspunkt. Dette taler for at KFO i dette tilfellet måtte behandles ut fra de allerede innsendte opplysningene. Selskapet vil uansett også ha muligheten til å sende en ny og fullstendig søknad om utviklingstillatelser.

Departementet mener derfor at det var en riktig vurdering av direktoratet å behandle saken ut fra de opplysninger som fremkom i søknaden med vedlegg. Direktoratet har også vurdert om opplysningene som tilkom i klagen er tilstrekkelig, men har kommet til at heller ikke disse supplerende opplysningene gjør at vurderingene blir annerledes. Departementet er således av den oppfatning at Fiskeridirektoratet har foretatt en forsvarlig behandling av søknaden og at det ikke foreligger brudd på forvaltningsloven §§ 11 og 17.

KFO har anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Departementet vil imidlertid påpeke at hver sak og de behov som reises må vurderes for seg, og at det avgjørende er at en eventuell forskjellsbehandling ikke er usaklig. Fiskeridirektoratet har i klageinnstillingen redegjort for at det er vesentlige forskjeller når det gjelder dokumentasjonsnivået mellom sakene som KFO har påberopt seg og søknaden til KFO. Videre skriver direktoratet at *"Behandlingen av søknader om utviklingstillatelser åpner for dialog mellom søker og Fiskeridirektoratet. I de tilfellene søker på søknadsstadiet ikke har kunne dokumentere vesentlige elementer i det omsøkte konseptet vil imidlertid Fiskeridirektoratet avslå søknaden uten å etterspørre ytterligere opplysninger. Dette er en saklig forskjellsbehandling som gjelder flere søkere enn KFO, og er dermed ikke i strid med forvaltningsrettens krav om at like saker skal behandles likt."*

Departementet er enig i denne tilnærmingen. Departementet har etter dette kommet til at det ikke er begått saksbehandlingsfeil.

## 5. VEDTAK

Klagen fra KFO avslås. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Det settes som vilkår at mulig søksmål om vedtaket er gyldig eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket kommer frem, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Vidar Landmark  
ekspedisjonssjef

Martin Bryde  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

Kopi: Fiskeridirektoratet