

Engesund Fiskeoppdrett AS  
Postboks 64  
  
5418 FITJAR

Adm.enhet: Tildelingsseksjonen  
Sakshandsamar: Godø/Thorsen  
Telefon: 95915995/92060547  
Vår referanse: 16/6184  
Dykkar referanse:  
Dato: 26.05.2017

Att: Svein Eivind Gilje

## **Engesund Fiskeoppdrett AS 944819967 - Svar på søknad om utviklingsløyve**

### **1. Innleiing**

Vi viser til søknad frå Engesund Fiskeoppdrett AS (heretter «Engesund» eller «søker») dagsett 6. mai 2016 om tre utviklingsløyver for realisering av to flytande lukka betonganlegg med overbygg for påvekst av laks opp til 1500 gram.

### **2. Fiskeridirektoratets vedtak**

**Fiskeridirektoratet avslår søknaden frå Engesund Fiskeoppdrett AS om tre utviklingsløyver til akvakultur av laks, aure og regnbogeaure.**

### **3. Søknaden**

Engesund planlegg å byggje eit lukka påvekstanlegg i sjø der fisken skal vakse opp til 1 500 gram. I følgje Engesund kan produksjonstida i opne merdar då kortast ned, noko som gjer at lakselus finn færre vertar. Då vil behovet for medikamentell handsaming av fisk i opne merdar verte redusert.

Med kortare produksjonstid i sjø meiner Engesund og at utsleppa kan reduserast og brakkleggingstida aukast. Faren for rømming minskar samstundes med at kostnadane til produksjon av settefisk vert lågare.

Engesund peikar og på at lukka påvekstanlegg av betong vil kunne verte nytta på lokalitetar som er mindre eigna for opne merdar. Med bruk av slike anlegg vil ein kunne ta i bruk nytt areal for akvakultur.

Fordi anlegget skal ligge i sjøen, men nært land trengst det heller ikkje inngrep i terrenget i strandsona og ved elvemunningar som ved bygging av landbaserte anlegg.

Fisk på meir enn 1 500 gram vil kunne verte utnytta kommersielt om utslakting vert pålagt på ein lokalitet. I dag blir fisk under eitt kilo destruert med dei etiske og økonomiske følgjer det har.

Engesund peikar i søknaden på at lukka produksjon i eksisterande anlegg anten har vorte nytta for heile livsfasen til laksen eller fram til ein storleik som ligg i vesentleg under den storleiken dei ynskjer å utvikle teknologi til. Engesund er heller ikkje kjent med at det føreligg liknande teknologi betongutføring.

Verksemda gjer merksam på at dei har fått tildelt eit grønt løyve i gruppe C for produksjon av fisk på 400 til 1000 gram i lukka betonganlegg. Utviklingsprosjektet deira omhandlar fisk som er fleire gongar større enn fisken som vert produsert på det grøne løyvet. For å kunne produsere ein setjefisk med denne storleiken meiner Engesund at det må verte utvikla ny teknologi.

Engesund planlegg å byggje to betonganlegg, kvar på 4000 kubikkmeter som skal romme 300 000 individ. Anlegga er om lag 50 meter langt og 22 meter breidt. Høgda vert på 7,5 meter. Det første betonganlegget skal vere ein prototype som skal nyttast i prøveproduksjon før anlegg nummer to vert bygd.

Produksjonssyklusen skal repeterast i full skala fem gonger, noko som gir prosjektet ein tidsramme på åtte år frå fyrste fisk er satt ut i påvekstanlegget.

Heile prosjektet krev i følgje Engesund investeringar på om lag 70 millionar kroner. Samanlikna med omsetnaden deira i 2015 på 80 millionar kroner meiner Engesund at investeringane er å rekne som betydelege.

Samarbeidspartnarane til Engesund i prosjektet er Backe Bergen AS til konstruksjon og støyping av betonganlegget og Cflow Fish Handling AS til utstyr for handtering av fisk. Akvator AS, som no er slått saman med Mulitconsult AS, skal prosjektere og leie bygginga av betonganlegget. Hydra Maritime AS skal i samarbeid med Engesund utvikle teknologiske løysingar for handtering av slam og opptak av daud fisk i anlegget.

#### **4. Rettsleg grunnlag**

Føresegner om utviklingsløyver og heimel for tildeling finst 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 Vurdering av søknaden**

Avgjerdene om søknad om utviklingsløyve skal verte innvilga byggjer på ei skjønnsmessig, fagleg vurdering. Det følgjer av retningslinene for handsaming av søknader om utviklingsløyver<sup>1</sup> at det er opp til forvaltningas skjønn å vurdere prosjektet og om kriteria for tildeling er oppfylte. Søkjar har ikkje rettskrav på å få tildelt utviklingsløyve sjølv om prosjektet inneber betydelege investeringar og innovasjon. Det vert stilt strenge krav for å få tildelt utviklingsløyver og lista for å få slikt løyve ligg høgt.

Spørsmålet er om konseptet det er søkt om inneber utvikling av teknologi som er omfatta av føremålet med utviklingsløyver.

Søkjar ønskjer å utvikle eit flytande påvekstanlegg i betong der fisken skal vekse opp til 1 500 gram. Dette er venta å minske problem knytt til lakselus, areal, utslepp og svinn.

---

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

Laksetildelingsforskrifta § 22, andre ledd slår fast at føremålet med ordninga med utviklingsløyver er «...å bidra til å utvikle teknologi som kommer næringen til gode.»

Laksetildelingsforskrifta § 23b gir Fiskeridirektoratet heimel til å tildele løyver til akvakultur av matfisk til prosjekt som kan bidra til «å utvikle teknologi» som kan «bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene» som akvakulturnæringa står overfor, «...blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.»

Ifølge retningslinene for handsaming av søknadar om utviklingsløyver vil det vere ei skjønsvurdering kva som oppfyller vilkåret om betydelig innovasjon. Forvaltninga vil ta utgangspunkt i definisjonen av kva som er utviklingsarbeid og vurdere om det konkrete prosjektet vil innebere tilstrekkelig innovasjon. For å kunne vurdere om kravet til innovasjon er oppfylt må det mellom anna ligge føre tilstrekkelig dokumentasjon.

Vidare bør søknaden innehalde ei omtale av korleis prosjektet kan påvirke miljøet og ei skildring av korleis krav til miljø og fiskehelse skal ivaretakast, under dette ei skildring av korleis prosjektet vil påvirke fiskevelferd og korleis dette kan verte målt. Dokumentasjon av dimensjonerande konstruksjonsanalyser og eventuelle plantekningar bør også vere med i søknaden.

Søklar har tidlegare fått tildelt eit kommersielt løyve for produksjon av fisk på 400 til 1000 gram i lukka betonganlegg (tildelingsrunda 2013, sokalla «grønt løyve i gruppe C»). Dette betonganlegget har likskap med konseptet det er søkt utviklingsløyver for. Etter kva Fiskeridirektoratet er kjent med har søklar hittil ikkje starta bygginga av dette anlegget.

Skilnaden på konseptet frå tildelingsrunda i 2013 og konseptet i søknaden om utviklingsløyver er i hovudsak at anlegget som fekk tildelt grønnt løyve skal vere delt i fleire kammer og fisken skal vekse opp til 400 gram i anlegget. Anlegget i søknaden om utviklingsløyver skal ha eit stort kammer og produsere fisk opp til 1500 gram.

Prosjekteringsgrunnlaget for konstruksjonen det er søkt om er ikkje opplyst i detalj, det er berre laga nokre skisser av korleis anlegget er tenkt å sjå ut. Engesund har sagt i søknaden at konstruksjonen har ekstrem stor styrke og lang levetid. Søknaden opplyser ikkje om kva for slags laster konstruksjonen skal tåla, kva slags grensetilstander den skal sjekkast for og det er ikkje vist til konkrete resultat frå analyser på dette.

Spørsmålet om vilkåret om betydeleg innovasjon er oppfylt avhenger av prosjektets innovasjonspotensiale. Innovasjonspotensialet vert definert ved å analysere prosjektets nyhende verdi og forbetring, og søkjaren sin kompetanse og gjennomføringsevne.

Dei to anlegga som det er søkt om skal byggjast i betong og har eit volum på 4000 kubikkmeter kvar. Korkje konseptet med lukka anlegg eller betong som material er nytt i akvakulturnæringa. Fiskeridirektoratet kjenner mellom anna til Fishfarm Innovation AS sin «Salmon Home no.1»<sup>2</sup> som skal produsere fisk opp til 400 gram. Anlegget Engesund har søkt om utviklingsløyver for skal produsere fisk opp til 1500 gram og ha ei rektangulær utforming, noko som inneberer ein viss nyhendeverdi. Utover dette kan ikkje Fiskeridirektoratet sjå kva som er ein forbetring. Det er ikkje i søknaden gitt noko form for oversikt over eksisterande konsept som er samanliknbare med det det vert søkt om. Søkjar har til gode å skildre meir detaljert nøyaktig kva som er utviklet og testa frå før og nøyaktig kva som skal gjerast i dette prosjektet.

I søknaden står det under delkapittel 3.4 at «Som det kjem fram av bilaget er konstruksjon av det flytande påvekstanlegget både gjennomførbart og konstruksjonsmessig forsvarlig.» Søkjar syner her til bilag 3 som inneheld diverse skisser av konseptet.

For at Fiskeridirektoratet skal ha grunnlag til å vurdere om eit konsept er konstruksjonsmessig forsvarleg må direktoratet ha dokumentasjon i form av berekningar og analyser som stadfester dette. Søknaden inneheld ingen form for berekningar eller analyser.

Under delkapittel 3.1 i søknaden står det at «Betongflåten har ein ekstremt stor styrke og lang levetid». Det er ikkje lagt ved dokumentasjon som underbyggjer denne påstanden. Det er heller ikkje nemnt kor lang levetid det er snakk om eller referert til levetidsberekningar.

Bilag 3 inneheld i tillegg ei skisse som illustrerer plasseringa av vassinntak og utløp og simulerte data på vasskvalitet. Søkjar skriv at vatnet ut av det lukka anlegget skal verte filtrert. Det er utover dette ikkje gitt nokon skildring i søknaden av korleis vatn skal pumpast inn i flåten eller frå kva djupne.

Søkjar skriv i søknaden at system for behandling av slam og for reinsing må utviklast. Engesund opplyser at slam skal samlast opp og handterast på ein miljømessig forsvarleg måte. Det skal utviklast teknologiske løysningar for handtering av slam og opptak av død fisk i det lukka betonganlegget. Søkjar har ikkje opplyst om kva den konkrete utviklinga inneber.

Nærings- og fiskeridepartementet skriv i sitt svar på klage til AkvaDesign<sup>3</sup> derimot at «...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 utviklingstillatelse. 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 utviklingstillatelse». Fiskeridirektoratet ser difor ved

---

<sup>2</sup> <https://www.fishfarminginnovation.com/about>

<sup>3</sup> Sak med vårt referansenummer 16/215

handsaminga av søknaden ikkje hen til løysingar om korleis slam frå produksjonen vert handsama.

Fiskeridirektoratet vurderer på grunnlag av dette at søknaden i sin heilskap er mangelfull når det gjeld dokumentering av utsegner i søknaden. Fiskeridirektoratet har kome til at Engesund ikkje har dokumentert godt nok at konseptet oppfyller kravet om betydelig innovasjon.

## 5.2 Direktoratets utgreiingsplikt

I forvaltningslova § 17 er det slått fast at forvaltninga skal sjå til at saker er «...så godt opplyst som mulig for vedtak treffes.» Spørsmålet er om det inneber at Fiskeridirektoratet må be Engesund om meir opplysningar før søknaden kan verte handsama.

Bernt og Rasmussen skriv i Frihagens forvaltningsrett at hensikta med formuleringa «så godt opplyst som mulig» ikkje kan vere at ein kvar sak skal utgreiast 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.»

Vidare skriv Bernt og Rasmussen at «[i] søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt...» Det går vidare frem 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.» Forfatterane peiker også på at parten kan be om rettleiing om kva som venteleg vil verte lagt vekt på i ei slik sak.

Det følgjer vidare av forvaltningslova § 11 at forvaltninga har ei rettleiingsplikt. Omfanget av denne må tilpassast det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Dette er ei vurdering som må gjerast i kvar sak og som mellom anna må byggje på sakens art, ei veging av kor mykje opplysningar som manglar sett opp mot det som er levert og kva som er akseptabel tids- og ressursbruk.

Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet vere at det er søkerane sjølve som må sørge for å gjere synleg og dokumentere at vilkåra for tildeling av utviklingsløyver er oppfylte. I Nærings- og fiskeridepartementets avslag på klage frå Gigante Offshore AS kom departementet frem til at direktoratet hadde overhalde sin utgreiings- og rettleiingsplikt. I vedtaket la departementet vekt på at det i den konkrete saka var søkt om tildeling av eit betydeleg gode frå det offentlege og der kriteria for å få dette godet går frem av forskrift og retningsliner. Vidare vart det uttalt at søker er ein profesjonell part som det kan ventast har sett seg inn i gjeldande regler for tildeling av utviklingsløyver og dermed kjenner til at lista for å få løyver ligg høgt. Det ble vidare uttalt at det også er skjaren som er i best stand til å beskrive sitt eige konsept innanfor dei retningslinene som er gitt. Etter Fiskeridirektoratets vurdering gjer alle disse høva seg også gjeldande når det gjeld søknaden frå Engesund.

Fiskeridirektoratet spør i enkelte høve etter supplerande opplysningar frå søker. Dette gjer vi berre der vi meiner det er naudsynt at prosjektskildringa som allereie finst i søknaden vert utdjupa, og når vi vurderer at dei ekstra opplysningane kan få tyding for utfallet av handsaminga av søknaden. Om søknadene vert supplert med opplysningar av ein så vesentleg karakter at det i realiteten vert søkt om eit anna prosjekt, kan dei nye opplysningane ikkje telje med i vurderinga av den opphavelige søknaden.

Søknaden frå Engesund manglar vesentleg dokumentasjon, og om søkjar skulle ettersende den informasjonen som er naudsynt for å vurdere den, vil dette i realiteten vere innsending av ei ny søknad.

Utgreiingsplikten etter forvaltningslova § 17, første ledd inneber ei veging av omsynet til effektivitet i forvaltninga og omsynet til søkerens rettssikkerheit. Ved handsaminga av søknadar om utviklingsløyver må Fiskeridirektoratet og sjå hen til rettssikkerheita til dei andre søkerane. Retningslinene for handsaming av søknadar om utviklingsløyver 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 omsyn til andre søkerar kunne avslå heilt summariske søknader. Dette både for å ivareta ei hensiktsmessig ressursutnytting og av omsyn til at søkerar som har brukt lenger tid på å gjere ferdig eit konsept og dermed hamnar lenger bak i køen, kan ha sendt inn søknader med liknande konsept. Dette talar imot å la søkerar få «reservere plass i køen» ved å sende inn ei summarisk søknad og så seinare sende inn den naudsynet informasjonen.

Vi vurderer etter dette at sakshandsaminga i denne saka er i tråd med forvaltningslova § 17.

### 5.3 Konklusjon

**Etter ei konkret, heilskapleg vurdering er Fiskeridirektoratet kome til at det ikkje er tilstrekkeleg dokumentert at prosjektet det er søkt om utviklingsløyver til inneber «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 og 23b. Fiskeridirektoratet vurderer at utgreiings- og rettleiingspliktane i forvaltningslova §§ 11 og 17, første ledd er oppfylte og at det korrekte i denne konkrete saka er å avslå søknaden. Fiskeridirektoratet finn ikkje grunn til å drøfte om dei andre vilkåra for tildeling er oppfylte.**

## 6. Klagerett

Dette vedtaket kan verte klaga på, jf. forvaltningsloven § 28. Se vedlagt klageskjema.

Med helsing

Jens Chr. Holm  
direktør

Anne B. Osland  
seksjonssjef

*Brevet er godkjent elektronisk og vert sendt utan handskriven underskrift*



**Mottakarliste:**

Engesund Fiskeoppdrett AS

Postboks 64

5418

FITJAR

**Vedlegg**

Klageskjema