

Mottakere ifølge liste

SANDS' ref
4327126.1-141248

Vår ref
20/1341

Dato
12. desember 2023

Marad Norway AS – avslag på søknad om utviklingstillatelser til konseptet Torus Seafarm

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Marad Norway AS (heretter «Marad» eller «klager») datert 8. mars 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om utviklingstillatelser. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet den 25. februar 2020.

Wilsgård søkte den 17. november 2017 om to utviklingstillatelser til realisering av konseptet «Torus Seafarm» (heretter «Torus»). Fiskeridirektoratet avsto søknaden den 15. februar 2019 med den begrunnelse at konseptet ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 6-6 (tidl. § 23b).

Vi viser også til møte mellom Marad og politisk ledelse i Nærings- og fiskeridepartementet 23. februar 2023, hvor selskapet redegjorde nærmere for sin søknad.

Marad er part i saken, og har dermed klagerett. Departementet har etter noe tvil kommet til at klagen kom inn innen utløpet av klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29 siste ledd. Departementet 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 15. februar 2019 opprettholdes. Begrunnelsen for departementets vedtak følger nedenfor, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

2. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge forskriftens § 6-1 andre ledd skal akvakultur av matfisk til utvikling «bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode». Videre følger det særskilte vilkår for tildeling av tillatelse til utvikling i forskriftens § 6-6. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«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 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.

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

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og listen for å få slik tillatelse ligger derfor høyt. Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. I retningslinjene er det også gitt nærmere beskrivelser av hva som omfattes av ordningen.

Retningslinjene angir at formålet med utviklingstillatelser 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 store prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. 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.

Forvaltningen kan gi tillatelse etter en «faglig vurdering» av søknaden, jf. laksetildelingsforskriften § 6-4 første ledd. Dette innebærer at det er opp til forvaltningens faglige skjønn å vurdere om tillatelse til utviklingsformål skal tildeles eller ikke, jf. også formuleringen «kan» i § 6-6 første ledd.

3. Søknaden og behandlingen av denne

3.1. Søknaden

Det omsøkte konseptet, Torus, er beskrevet som en flytende, lukket stålmerd i sjø. Ifølge søker skal stålkonstruksjonen være av skipskvalitet og bli bygget på anerkjente skipsverft. Anlegget skal inneholde de fleste kvaliteter som benyttes i dagens offshore fartøy. Torus skal ha form som en smultring, med en senterkjerne som skal sikre oppdrift. Sammen med bunntanker/ballasttanker skal senterkjernen sikre oppdrift også dersom ytre påvirkning skulle ødelegge skroget på anlegget. Bunntanker/ballasttanker skal også sikre at merden ballasteres i henhold til ønsket fribord.

Ifølge søknaden skal senterkjernen inneholde en rekke ulike systemer og teknologier, blant annet pumpesystemer, RAS-teknologi, innvendig belysning, kameraovervåkning og utstyr for oksygenering og ozonbehandling. Inne i merden skal det være et eget oppsamlingssystem for partikler, slam, fôrrester og dødfisk. På toppen av anlegget skal det plasseres et dekkshus som skal romme alle funksjoner som er nødvendige for at anlegget skal være selvforsynt: fôrlager, oppsamlingsenhet for dødfisk, ensilasjetank, tørking og kompostering av avfall, generatorrom, tavlerom, oksyngeneratorrom og laboratorium, samt kontrollrom, kontorer og hvilerom.

Torus skal testes og utvikles gjennom tre ulike enheter: Torus I, II og III. Torus I og Torus II skal brukes på den ene av de to omsøkte tillatelsene, og skal konstrueres for et volum på 7 600 m³. På den andre omsøkte tillatelsen skal Torus III benyttes med et volum på 15 600 m³.

Departementet viser ellers til konseptbeskrivelsene i søknaden med vedlegg og i Fiskeridirektoratets avslag datert 15. februar 2019.

3.2. Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet avslo Marads søknad fordi de mente at den ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd (tidl. § 23b første ledd). Øvrige vilkår for utviklingstillatelse ble, i samsvar med etablert praksis, da ikke vurdert. Direktoratet mente at konseptet i seg selv hadde en nyhetsverdi, men at dokumentasjonen som var levert ikke gjorde det mulig å vurdere om konseptet ville kunne realiseres etter sin hensikt.

Direktoratet påpekte innledningsvis at selv om Marad har fått patent på konseptet Torus Seafarm, betyr ikke dette nødvendigvis at konseptet innebærer «betydelig innovasjon» etter laksetildelingsforskriften, slik klager antyder. Reglene for henholdsvis patent og utviklingstillatelse bygger på ulike vurderinger og hensyn.

I den nærmere begrunnelsen for vedtaket gikk direktoratet først inn på løsningene for desinfisering og behandling av inntaksvann. Direktoratet mente at Marad leverte en for enkel fremstilling av de planlagte innretningene på dette området, og at søknaden derfor ikke inneholdt tilstrekkelig dokumentasjon av løsningenes egnethet eller realiserbarhet.

Direktoratet la vekt på at desinfisering og behandling av inntaksvann til oppdrettsanlegg er komplekse prosesser, særlig ved drift av RAS i sjøvann, og at effektiviteten varierer ut fra en rekke ulike faktorer. Direktoratet påpekte at søknaden manglet viktige problembeskrivelser på dette området.

Direktoratet skrev videre at klagers løsninger for oppsamling av partikler, slam, fôrrester og dødfisk kun var kortfattet beskrevet i søknaden, og dessuten illustrert med to helt forskjellige varianter av systemet. Direktoratet mente at én av variantene muligens kan være en egnet løsning, men at det også her manglet vesentlige funksjons- og problembeskrivelser.

Direktoratet vurderte videre at søknaden manglet dokumentasjon av viktige funksjoner i anleggets senterkjerne, herunder hvordan den skal sikre oppdrift om det går hull på ytterskroget og hvordan den skal sikre gode og tiltenkte strømforhold inne i merden. Direktoratet skrev også at søknaden manglet hydrostatiske beregninger og stabilitetsberegninger, beregninger som viser konstruksjonens bevegelser og forankringskrefter i bølger, samt beregninger av innvendig «sloshing» (væskebevegelse inne i anlegget). Dette er kjente utfordringer med lukkede anlegg til sjøs.

3.3. Klagen

Klager anfører at det omsøkte konseptet oppfyller formålet med utviklingstillatelsene og at søknaden presenterer den informasjon som er hensiktsmessig for vurderingen av prosjektet.

Klager mener for det første at det meddelte patentet til Torus er et viktig moment i den helhetlige vurderingen av konseptets innovasjonsgrad, og at dette ikke er tilstrekkelig vektlagt i Fiskeridirektoratets avslag.

Klager er videre uenig i at søknaden deres ikke er godt nok dokumentert i henhold til reglene for tildeling av utviklingstillatelser, slik direktoratet gir uttrykk for i sitt avslag. Klager skriver at fullskala dimensjonering av anlegget skal avvendes til tillatelser eventuelt er gitt på grunn av kostnadene som slik dimensjonering innebærer. Marad mener at det ikke er riktig, naturlig eller nødvendig å gjennomføre ytterligere dokumentasjonsarbeid på dette stadiet i søknadsprosessen.

Klager forklarer videre at direktoratets forutsetning om at den omsøkte teknologien må kunne «realiseres og fungere som skissert av søker» *ikke* kan forstås som et rent dokumentasjonskrav. De legger i stedet vekt på at de skal bygge et «teknologisk miljø» som er i stand til å løfte prosjektet deres, og slik sett realisere den omsøkte teknologien. Klager har derfor et sterkt fokus på å knytte de rette miljøene, og særlig norsk kompetanse, til prosjektet sitt.

Når det gjelder direktoratets konkrete avslagsgrunner, kommenterer klager aller først bemerkningene til konseptets vannbehandlingssystemer. Klager skriver at dette er et område i stadig utvikling, og at Torus-prosjektet er bygget opp slik at det skal ta i bruk de beste

løsningene for vannbehandling. Klager presenterer ulike mulige sirkulasjons- og vannbehandlingsmetoder, men mener at det er lite hensiktsmessig å binde seg til en bestemt løsning på nåværende tidspunkt.

Det samme gjelder valget av system for oppsamling av slam, fôrrester og dødfisk. Klager bekrefter at søknaden presenterer to ulike løsninger for slik oppsamling, og forklarer at det «er uttrykk for at Marad fortsatt vurderer ulike mulige løsninger».

Klager viser videre til Fiskeridirektoratets bemerkninger til senterkjernens oppdriftsfunksjon, og har vedlagt en beregning av oppdriften som skal vise at dette hensynet er tilstrekkelig ivaretatt.

Når det gjelder «sloshing»-problematikken som er beskrevet i avslaget, viser klager til at Torus i første omgang er tenkt brukt innaskjærs og at egensvingninger i det indre vannvolumet derfor vil bli minimale sammenlignet med en plassering i åpne farvann. I tillegg skal senterkjernen, sammen med forankringsmetoden, sørge for å stabilisere konstruksjonen i dårlig vær. Verifikasjonene av tankdesign og strømningsbilde vil bli gjennomført i videre utviklings- og designarbeid.

Til slutt anfører klager at Fiskeridirektoratet feilaktig har lagt til grunn et generelt krav om dokumentasjonsmengde, med støtte i departementets vedtak i klagesaken med Gigante Offshore AS (8. mars 2017). Klager skriver at det må foretas en helt konkret vurdering av hvilken dokumentasjon som trengs i hver enkelt sak.

3.4. Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet holder aller først fast ved sitt standpunkt om patenteringenes betydning og relevans for vurderingen av vilkåret «betydelig innovasjon».

Direktoratet er uenig med klager i at konseptet må anses tilstrekkelig dokumentert på nåværende tidspunkt, og at det ikke er naturlig eller nødvendig å gjennomføre ytterligere dokumentasjonsarbeid på dette stadiet i søknadsprosessen. Direktoratet mener at det blant annet er nødvendig med innledende dimensjoneringsarbeid for å underbygge at konseptet er konstruksjonsteknisk realiserbart, og viser i den sammenheng til departementets klagevedtak i sakene som gjaldt Grimstad Holding AS og Pure Atlantic AS. Prosjektkalkylen som er vedlagt klagen er etter direktoratets oppfatning ikke en fullgod erstatning for dimensjonerende beregninger.

Direktoratet skriver at det generelt har forståelse for at næringsaktører ikke ønsker å låse seg til bestemte løsninger i et konsept på utviklingsstadiet. Direktoratet understreker likevel at søknader om utviklingstillatelser skiller seg fra generelt utviklingsarbeid, og at direktoratet må kunne foreta konkrete vurderinger av om vilkårene for slike tillatelser er oppfylte eller ikke. Kompleksitet og risiko er faktorer som kan påvirke kravet til dokumentasjon i den enkelte sak. Direktoratet skriver at klager ikke kan «lene seg på at konseptet på mange måter bygger på kjent teknologi eller at det ikke er hensiktsmessig for Marad å binde seg til

konkrete løsninger på et tidlig tidspunkt i prosjektet for å unnlate å dokumentere konseptets egenskaper». Direktoratet viser til dokumentasjonskravet som er presentert i departementets klagevedtak i saken med Pure Atlantic AS (ikke Pure Farming AS, som det står i innstillingen), se punkt 4.2.1. nedenfor.

Direktoratet understreker at dokumentasjonsmengden *i seg selv* ikke vil være av betydning for vurderingen av konseptets innovasjonsgrad, slik klager mener at direktoratet har lagt til grunn i sitt avslag. Direktoratet skriver at det er det materielle innholdet i dokumentasjonen som er avgjørende, og presiserer at dokumentasjonskravet i utviklingstillatelsessaker skal praktiseres strengt.

Direktoratet finner ikke grunn til å legge vekt på klagers tilknyttede (norske) kompetanse i denne saken ettersom tilgjengelig kompetanse ikke kan veie opp for manglende dokumentasjon av konseptet. Direktoratet vurderer likevel at dokumentet som klager har vedlagt klagen som dokumentasjon av oppdriften i konseptet, underbygger klagers påstand om senterkjernens oppdriftsfunksjon. Dette avhenger imidlertid av at vektregnskapet stemmer: det er nemlig oppgitt ulike vekter på konstruksjonen i ulike dokumenter. Dimensjoneringen av anlegget og utstyret som skal om bord vil også påvirke vekten.

Etter en helhetsvurdering opprettholder direktoratet sitt opprinnelige avslag.

3.5. Ettersendt dokumentasjon til klagesaken

Klager har i dokument datert 30. desember 2022 ettersendt «supplerende informasjon til søknad om utviklingskonsesjoner for Torus Seafarm». Dokumentet skal inneholde nødvendig kvalitetssikring og verifisering av konseptet. Hensikten med dokumentet er å svare ut punktene som Fiskeridirektoratet har begrunnet sine avslag med. Dokumentet inneholder blant annet ny dokumentasjon vedrørende

- stabilitet, hydrostatikk og skadestabilitet,
- bevegelse under operasjon («slushing»),
- slag fra bølger («slamming»),
- fortøyningskrefter,
- fôrsystem og
- vannbehandling, pumpesystem og oppsamling av slam og dødfisk.

Utover dette gir dokumentet også ytterligere beskrivelser av blant annet endringer i eierstrukturen i Marad, kompetanse tilknyttet Torus-prosjektet, konseptets patenterte løsninger, produksjonskonstanter, investeringsbildet fremover og tidslinjen for gjennomføringen av prosjektet.

Den 23. februar 2023 ble det avholdt et møte om klagesaken mellom klager og politisk ledelse i Nærings- og fiskeridepartementet ved statssekretær Kristina Hansen. I møtet ble klager gitt anledning til å presentere søknaden og klagegrunnene sine.

4. Departementets vurdering

4.1. Innledning

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg og ettersendt informasjon, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen og klageinnstillingen fra Fiskeridirektoratet. I tillegg har departementet vurdert informasjon fremlagt i lyttemøtet 23. februar 2023.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Marad er en flytende, lukket stålmerd i sjø, formet som en smultring etter inspirasjon fra det matematiske objektet «torus». Anlegget skal ha en sentersøyle som (sammen med ballasttanker) sikrer oppdrift og som inneholder flere ulike integrerte systemer og teknologier, samt et dekkshus som skal romme alle funksjoner som er nødvendige for at anlegget skal være selvforsynt. Anlegget skal benyttes på lokaliteter med resipientforhold som i dag ikke tillater bruk av åpne merder.

Fiskeridirektoratet har avslått Marads søknad med den begrunnelse at det omsøkte konseptet ikke oppfyller vilkåret «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd. Øvrige tildelingsvilkår er ikke drøftet av direktoratet. Marad anfører på sin side at konseptet oppfyller formålet med utviklingstillatelse, og at søknaden deres presenterer all informasjon som er nødvendig for å dokumentere dette.

Departementet vil i det videre foreta en selvstendig vurdering av prosjektets grad av innovasjon.

4.2. Vilkåret om «betydelig innovasjon»

4.2.1. Nærmere om dokumentasjonskravet

For å få tildelt utviklingstillatelse, må søker fremlegge dokumentasjon av den omsøkte utviklingsteknologien som gjør det mulig for myndighetene å vurdere om tildelingsvilkårene i laksetildelingsforskriften er oppfylt. Denne teknologien må innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak datert 29. oktober 2019 om avslag på søknad om utviklingstillatelse fra Pure Atlantic AS:

«[...] i vurderingen av om kriteriet om betydelig innovasjon er oppfylt, også skal vurderes hvorvidt prosjektet er realiserbart. I denne vurderingen vil det tas hensyn til at det alltid er usikkerhet ved et utviklingsarbeid, men at det likevel må sannsynliggjøres at den omsøkte teknologien kan realiseres for at innovasjonspotensialet skal vurderes som tilstrekkelig høyt. Formålet med ordningen er å utvikle nytt eller vesentlig forbedret produksjonsteknologisk utstyr for å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer, og formålet med ordningen kan ikke oppnås dersom det gis utviklingstillatelse til prosjekter som ikke lar seg realisere. Det kan naturligvis ikke kreves dokumentasjon av samtlige fastsatte 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. Hvis ikke søker har sannsynliggjort at prosjektet vil

kunne gjennomføres, slik at ny og forbedret produksjonsteknologi faktisk utvikles, vil det ikke være tilstrekkelig at søker har en idé som i teorien kan være god.»

Det stilles med andre ord strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse, og terskelen for å få slik tillatelse ligger dermed høyt. Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Dokumentasjonen av konseptet må gjøre forvaltningen i stand til å foreta individuelle vurderinger av om vilkårene for utviklingstillatelser er oppfylte eller ikke. Konseptet må derfor på søknadstidspunktet være forbi idéstadiet. Som direktoratet skriver i sin klageinnstilling, kan derfor ikke klager «lene seg på at (...) det ikke er hensiktsmessig for Marad å binde seg til konkrete løsninger på et tidlig tidspunkt i prosjektet for å unnlate å dokumentere konseptets egenskaper».

Det gjelder ikke noe krav til *mengden* av dokumentasjon som må sendes inn av søker, slik klager mener at Fiskeridirektoratet har lagt til grunn. Det er innholdet i, og kvaliteten på, den leverte dokumentasjonen som er avgjørende. Kompleksitet og risiko er forhold ved et prosjekt som kan påvirke kravet til dokumentasjon.

I lys av klagebegrunnelsen finner departementet det også nødvendig å poengtere at dokumentasjon av tilknyttet kompetanse ikke er tilstrekkelig for å dokumentere at den omsøkte teknologien kan realiseres som tiltenkt. Den tilgjengelige tekniske kompetansen kan ikke veie opp for manglende dokumentasjon av konseptet og dets bestanddeler.

Departementet viser i den sammenheng til at det gjelder egne vilkår om faglig kompetanse i laksetildelingsforskriften § 6-6 tredje ledd.

4.2.2. Vurdering av dokumentasjon av konseptets grad av innovasjon

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet i at det omsøkte konseptet som helhet skiller seg fra tilgjengelig kommersiell oppdrettsteknologi, og at det derfor som utgangspunkt har en nyhetsverdi. Spørsmålet videre er om klager i tilstrekkelig grad har dokumentert at konseptet kan realiseres som tiltenkt, i henhold til dokumentasjonskravet som er oppstilt ovenfor.

Klager har fått patent på Torus-konstruksjonen, med en sentersøyle og bunntanker som sørger for oppdrift, stabilitet og ballasting. En forutsetning for å få meddelt patent på en oppfinnelse er at beskrivelsen av den er «så tydelig at en fagperson på grunnlag av denne skal kunne utøve oppfinnelsen», jf. patentloven § 8 andre ledd tredje punktum. Dette gir derfor et visst inntrykk av i hvilken grad klager har sannsynliggjort at anleggskonstruksjonen kan bygges og realiseres som tiltenkt.

Som Fiskeridirektoratet påpeker i sitt avslag, er patentvurderingen derimot ikke uten videre sammenlignbar med innovasjonsvurderingen i laksetildelingsforskriften. De ulike regelverkene skal ivareta grunnleggende ulike formål, og dokumentasjonskravene er heller ikke direkte overførbare. Dessuten er det uansett ikke tilstrekkelig for å få tildelt utviklingstillatelser at søker har godtgjort at selve konstruksjonen i det omsøkte konseptet kan bygges og plasseres som tiltenkt. Anlegget må også inneha driftsfunksjoner, teknologiske løsninger mv. som skiller seg vesentlig fra allerede kjent oppdrettsteknikk, og

som samtidig bidrar til å løse oppdrettsnæringens miljø- og arealutfordringer. Klager må sannsynliggjøre at også konseptets iboende teknologi kan realiseres som tiltenkt.

Mange av de viktigste driftskomponentene i konseptet er plassert i anleggets sentersøyle og i dekkshuset på toppen av anlegget. *Sentersøylen* skal ifølge søknaden inneholde systemer for blant annet pumping av vann, rensing/resirkulering av vann, belysning, kameraovervåking, oksygenering, ozonbehandling, innvendig rengjøring og trenging av fisk. *Dekkshuset* skal ifølge søknaden romme alle funksjoner som er nødvendige for at anlegget skal være selvforsynt: fôrlager, oppsamlingsenhet for dødfisk, ensilasjetank, tørking og kompostering av avfall, generatorrom, tavlerom, oksyngeneratorrom og laboratorium, samt kontrollrom, kontorer og hvilerom.

Departementet har imidlertid mottatt lite teknisk dokumentasjon av disse ulike komponentene og deres grad av innovasjon. De fleste komponentene er hovedsakelig beskrevet med tekst, illustrasjoner og/eller planskisser. Klager har i stor grad lagt vekt på den tekniske kompetansen som de har knyttet til prosjektet, og anført dette som en sentral begrunnelse for at det må anses sannsynliggjort at Torus-konseptet vil kunne realiseres som planlagt.

I klagen la Marad også vekt på at de ikke anså det som hensiktsmessig å binde seg til bestemte løsninger eller teknologier før eventuelle tillatelser var på plass. Dette gjaldt særlig systemene for henholdsvis vannbehandling og oppsamling av partikler, slam, fôrrester og dødfisk, som er viktige forutsetninger for at et lukket anlegg i skjermede fjordområder (som Torus) skal lykkes. I det ettersendte dokumentet datert 30. desember 2022 har klager foreslått noen mer konkrete løsninger på disse punktene, men de foreslåtte løsningene bygger på tekstbeskrivelser og enkelte illustrasjoner/skisser. Det fremgår også av dokumentet at

«[a]nlegget er planlagt som et gjennomstrømningsanlegg, med en viss filtrering både på inn- og utløp av vann. Det er tidligere nevnt muligheter for RAS-anlegg, dette er skrinlagt i videre prosjektering.»

Det er i utgangspunktet positivt at søkere om utviklingstillatelser jobber videre med prosjektet etter innsendt søknad, men videreutvikling av konseptet må likevel skje innenfor rammene av den opprinnelige søknaden.¹ Dersom videreutviklingen medfører store endringer i konseptet sammenlignet med den opprinnelige søknaden, kan disse endringene etter omstendighetene bli vurdert til å innebære en ny søknad. Dette er av hensyn til både likebehandling av søknader og til konkurransesituasjonen som gjelder ved tildeling av utviklingstillatelser. I den foreliggende saken vurderer departementet at overgangen fra RAS- til gjennomstrømningsanlegg er en betydelig endring av konseptet i den opprinnelige søknaden, og vi finner derfor ikke grunn til å legge vekt på denne i den helhetlige vurderingen av det omsøkte konseptet. Etter departementets vurdering underbygger

¹ Se blant annet Fiskeridirektoratets vedtak i sakene med Gigante Offshore AS (8. mars 2017) og Hydra Salmon Company AS (6. april 2018).

konseptendringen uansett at prosjektet til en viss grad fortsatt fremstår å være på et idéstadium.

Klager viser videre til departementets klagevedtak datert 20. mars 2017 i utviklingstillatelsessaken med AkvaDesign AS (nå Akvafuture AS), hvor departementet la til grunn at det «per dags dato [ikke er noen] konsepter for lukkede anlegg i sjø som kan anses å være i alminnelig kommersiell bruk». Klager tar dette til inntekt for at Torus-konseptet innebærer betydelig innovasjon.

I det samme vedtaket skriver departementet at det ved vurderingen av innovasjonsvilkåret også «kan tas hensyn til annen eksisterende teknologi selv om den foreløpig ikke er i kommersiell bruk». Det samme fremgår av departementets klagevedtak datert 10. desember 2018 i saken med 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 (...)». Vurderingen av konseptets innovasjonshøyde er altså ikke begrenset til sammenligninger med teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk.

Som departementet skriver i det nevnte AkvaDesign-vedtaket, er det flere lukkede sjøanlegg som er under utvikling og utprøving, både gjennom forskningstillatelser, utviklingstillatelser og de tidligere «grønne» tillatelsene. Klagers konsept har likhetstrekk med de lukkede konseptene «Marine Donut» og «FishGLOBE», og til dels «SemiTorus» og «Egget». Marine Donut er et torus-formet anlegg med mange av de samme egenskapene og kvalitetene som klagers konsept, med blant annet tette barrierer mot ytre miljø, kontinuerlige og regulerbare strømninger inne merden, ballasttanker, slamoppsamling, mm. FishGLOBE, SemiTorus og Egget er også flytende lukkede enheter. FishGLOBE har for øvrig, som klagers konsept, en innvendig flytetank som både sikrer oppdrift og som inneholder flere ulike integrerte driftssystemer. Alle de nevnte konseptene er tiltenkt brukt på tradisjonelle lokaliteter, slik som klagers.

Departementet er som nevnt enig med direktoratet i at et lukket anlegg i sjø på en flytende installasjon i utgangspunktet vil utgjøre ny produksjonsteknologi. Departementet betviler heller ikke at realiseringen av prosjektet vil kreve en utviklingsinnsats fra klager. Torus-konseptet inneholder imidlertid flere kjente systemer fra oppdrettsnæringen som i dag er vanlig brukt ved blant annet RAS-anlegg på land. Vi viser i den sammenheng til departementets vedtak i den nevnte klagesaken med Steinvik Fiskefarm AS, hvor det står at

«[f]lytting av kjent teknologi fra land til sjø, omsluttet av en flåtekonstruksjon, vil etter departementets vurdering ikke være tilstrekkelig for å oppfylle kravet til betydelig innovasjon.»

Klager har i ettersendelsen datert 30. desember 2022 levert til dels inngående informasjon om konseptets konstruksjon, stabilitet, «slamming»-/«sloshing»-problematikk og oppdriftsfunksjon. Departementet vurderer imidlertid at konseptets iboende teknologi i stor grad innebærer videreføring av allerede kjent teknologi. Mye av den sentrale driftsteknologien er også mangelfullt dokumentert, noe som gjør det utfordrende å vurdere

hvorvidt det er sannsynlig at den kan realiseres som tiltenkt. Torus-konseptet har for øvrig likhetstrekk med allerede igangsatte utviklingsprosjekter, noe som svekker konseptets innovasjonsbidrag til oppdrettsnæringen.

Departementet mener etter dette at dokumentasjonskravet for utviklingstillatelser ikke er oppfylt i denne saken, og at det derfor heller ikke er mulig å konkludere med at Torus-konseptet innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd.

I tråd med gjeldende praksis for utviklingstillatelsessaker vil ikke øvrige tillatelsesvilkår i laksetildelingsforskriften drøftes. Departementet går derfor ikke nærmere inn på klagers anførsler knyttet til investeringer, teknisk kompetanse mv.

5. Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Fiskeridirektoratets avslag på søknad om 2 utviklingstillatelser til realisering av konseptet «Torus Seafarm» datert 15. februar 2019, opprettholdes.

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

Søksmål om vedtakets gyldighet eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Vegard Haukeland
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste:
Marad Norway AS
SANDS Advokatfirma DA

Kopi:
Fiskeridirektoratet