



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA  
Postboks 1829 Vika  
Haakon VIIIs gate 5  
0123 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/1076-14

10. desember 2018

## Steinvik Fiskefarm AS - søknad om utviklingstillatelser til konseptet FLO

### 1. Innledning

Vi viser til klage av 26. mai 2017 på Fiskeridirektoratets vedtak datert 4. mai 2017 hvor søknaden om utviklingstillatelser til konseptet FLO (Flytende Lukket Oppdrettsanlegg) ble avslått. Fiskeridirektoratet har opprettholdt vedtaket og sendte 15. februar 2018 saken over til Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling. Begrunnelsen for avslaget er at det ut fra innsendt dokumentasjon ikke er mulig å vurdere hvorvidt det omsøkte prosjektet faller innenfor formålet med utviklingstillatelser.

Klagen er fremsatt innen fristen, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

### 2. Søknaden

Steinvik Fiskefarm AS søkte 2. mai 2016 om åtte utviklingstillatelser til å realisere konseptet "FLO" (Flytende Lukket Oppdrettsanlegg), som ifølge søknaden karakteriseres ved stående sylindriske tanker med tett bunn, montert på en rekke i et flytende flåteskrog. Hele anlegget skal bygges i stål og har skrogform som et skip.

Ifølge søknaden er konseptet patentert. Anlegget skal prosjekteres, modelleres og bygges med lokal kompetanse på skipsbygging. Anlegget er i utgangspunktet designet for drift i fjordstrøk med inntil 3 meter signifikant bølgehøyde. FLO skal være et

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  
Fiskeri- og  
havbruksavdelingen

Saksbehandler  
Silje Wangen  
Myklebust  
22 24 63 64

gjennomstrømningsanlegg utrustet med åtte pumper fordelt på to pumpestasjoner med forsyningsrør fra minimum 22 meters dyp til pumpebrønn med fordeling av nyvann på alle nivå i fire tanker. FLO skal fortøyes med kjent teknologi, benyttet på flytende plattformer i Nordsjøen over flere tiår. Anlegget forurenses, ifølge søker, ikke omgivelsene og kan tas i bruk i fjordområder som ikke har resipient til å tåle tradisjonelle åpne anlegg. Rømmingsfaren er anført å være minimal. Anlegget stikker ikke dypt (18 meter) og søknaden skisserer at det kan forankres nært land, for eksempel ved et settefiskanlegg og kan fungere som et påvekstanlegg.

### 3. Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. I følge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 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 § 23b. 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 akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere."

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene.

Forvaltningsloven § 17 gir uttrykk for forvaltningens utredningsplikt. Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at "*[f]orvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*". Det følger av praksis og juridisk teori at "*så godt opplyst som mulig*" ikke betyr at forvaltningen skal måtte utrede enhver sak til det maksimale, økonomiske hensyn og saksbehandlingstid må også vektlegges. Partene må også ventes å legge frem informasjon de har tilgjengelig, som taler til partens fordel.

Forvaltningens veiledningsplikt fremkommer av forvaltningsloven § 11. Det følger av § 11 første ledd at:

"Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet."

#### **4. Klagen**

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA leverte klage på vegne av Steinvik Fiskefarm AS 26. mai 2018.

I klagen anføres det at søker har levert saklig og tilstrekkelig dokumentasjon til å foreta en forsvarlig behandling av søknaden. Det innebærer derfor en saksbehandlingsfeil at direktoratet har avslått søknaden med den begrunnelse at søknaden var mangelfull. Det anføres at Fiskeridirektoratets vedtak er ugyldig og at det er flere grunnlag for ugyldighet, men i første omgang anføres at det er gjort en saksbehandlingsfeil ved at veiledningsplikten er brutt.

Det vises til at laksetildelingsforskriften ikke inneholder en spesiell regulering av kravene til begrunnelse og dokumentasjon for å få tildelt utviklingstillatelse. Når det gjelder listen som fremgår av retningslinjene til forskriften, inneholder heller ikke denne generell informasjon om hvor omfattende dokumentasjonen må være. Det vises til at klager tidligere har fått innvilget forskningstillatelse, og at de tok utgangspunkt i dokumentasjonskravet som gjaldt for den søknaden i sin søknad om utviklingstillatelse. Det hevdes at vedlagte dokumentasjon er mer omfattende enn den som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig ved søknad om FoU-tillatelse for prosjekt basert på samme teknologiske løsning.

Klager har lagt til grunn at Fiskeridirektoratet har generell kunnskap om oppdrettsteknologi, herunder lukkede anlegg, og at det derfor ikke var nødvendig å legge ved dokumentasjon på dette. Det vises her til uttalelser om lukkede anlegg fra Faggruppa for grønne tillatelser.

Klager anfører at det er akseptabelt at deler av prosjektet ikke er utviklet eller prosjektert på søknadstidspunktet, jf. at dette er utviklingsprosjekt. Det avgjørende må være at det overordnede er tilstrekkelig beskrevet og at all nødvendig kompetanse for videre utvikling er kartlagt og tilgjengelig.

Det hevdes Fiskeridirektoratet ikke har overholdt veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Det vises her til at det på noen punkter har vært usikkert hvilken dokumentasjon som var ønsket fra direktoratets side. Klager inviterte til dialog med direktoratet om dette, jf. e-post sendt til direktoratet 1. mars 2017. I e-posten ble det stilt spørsmål om klager burde ettersende uttalelser/supplerende opplysninger fra Nofima og Noomas DNV. Fiskeridirektoratet svarte blant annet at: "Dere står fritt til å ettersende informasjon eller dokumentasjon som dere regner som relevant for søknaden. Det er i alle tilfelle opp til søker

å avgjøre hvilken informasjon som skal utgjøre søknaden." Etter dette sendte ikke direktoratet noe informasjon til klager før vedtak ble fattet 4. mai 2017.

Klager mener at direktoratet burde sett at klager hadde et veiledningsbehov dersom de skulle bli i stand til å ivareta sitt tarv på en hensiktsmessig måte, og de skulle forklart hva som manglet i søknaden. Som en konsekvens av dette er også utredningsplikten brutt.

Klager mener at de har redegjort for spørsmålene fra direktoratet knyttet til manglende dokumentasjon. De viser ellers til at de har tatt utgangspunkt i dette faktisk dreier seg om en saksbehandling der Steinvik på eget ansvar og risiko skal bygge anleggene og vise at de fungerer.

Videre anføres det at konseptet FLO innebærer betydelig innovasjon, og det hevdes at Fiskeridirektoratet ikke legger samme fortolkning til grunn som Nærings- og fiskeridepartementet, jf. uttalelser i klagevedtak om Akvadesign AS av 20. mars 2017. Der framgår det at kravet om betydelig innovasjon skal vurderes i forhold til teknologi som er "i alminnelig kommersiell bruk", noe som ifølge klager innebærer at kravet må sees i forhold til dagens åpne merder i sjø.

Klager har i klagen lagt ved en rekke arrangementstegninger, en foreløpig stabilitetskonklusjon, et notat om langskips bøyemoment, et vektregnskap og et patentdokument som beskriver patentet tilhørende konseptet. FLO Marine sendte også inn ytterligere tilleggsopplysninger til søknaden/klagen 27. oktober 2017.

## **5. Fiskeridirektoratets vurdering**

Direktoratet skriver følgende i avslagsvedtaket:

"FLO anlegget er et lukket anlegg bygget i stål. Søknaden beskriver det som karakterisert ved stående sylindriske tanker med tett bunn, montert på rekke i et flytende flåtskrog. Søker har listet opp en del eksisterende lukkede anlegg og noen lukkede anlegg under utvikling, uten at søknaden tar for seg hvordan FLO anlegget skiller seg fra eksisterende lukkede anlegg eller teknologi under utvikling. Søker har heller ikke gjort rede for designvalgene som ut fra illustrasjonene ser ut til å være foretatt. Ut over at anlegget vil være robust er det blant annet ikke redegjort for valg av- eller utforming av skrog. Det samme gjelder materialvalg. Søker slår fast at stål er et robust materiale og gjør ikke rede for materialvalg ut over dette.

Søknaden gjør heller ikke rede for hvorfor FLO anlegget skal være en bedre løsning enn eksisterende anleggsteknologi, eller hvordan FLO anlegget skal oppnå kommersiell suksess. Videre går det ikke klart fram av søknaden hvor i utviklingsløpet konseptet befinner seg. Søker opplyser at konseptet ble patentert i 2012 og siden har blitt prosjektert og utviklet, og at konseptet nå er

klart for utprøving i fullskala forsøk. Søknaden gjør imidlertid ikke rede for hva søker mener utgjør fullskala forsøk.

...

Søknaden er ikke vedlagt designbasis eller noen form for teknisk dokumentasjon ut over tegningene over bunn av stabilitetstank fra Polarny og illustrasjoner av anlegget. Søknaden er ikke vedlagt dokumentasjon av dimensjonerende konstruksjonsanalyse eller plantegninger over anlegget. Søknaden gir heller ikke noen detaljert beskrivelse av gjennomføring av driften av anlegget.

Fiskeridirektoratet konkluderer etter dette med at:

Etter Fiskeridirektoratets vurdering er konseptet kun beskrevet på et overordnet nivå. Verken konstruksjon eller det teknologiske løsningene er beskrevet i detalj. Totalt sett fremstår søknaden som tynn sett opp mot hva det faktisk søkes om og de kriterier som oppstilles i regelverket. Søker har ikke redegjort for forskjeller og eventuelle forbedringer fra eksisterende løsninger med lukkede anlegg i dagens marked. Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil et nytt materialvalg eller det å sette flere lukkede oppdrettsenheter i et flytende flåteskrog i seg selv ikke være tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften §23b. Ut over materialvalg og valget med å sette flere enheter i et flåteskrog er søknaden for lite opplyst til at Fiskeridirektoratet kan ta stilling til om konseptet oppfyller kravet til innovasjonsgrad.

I klageinnstillingen til departementet skriver Fiskeridirektoratet:

"Fiskeridirektoratet har gått grundig gjennom den innsendte informasjonen og finner at denne likevel ikke innebærer innsending av ny søknad. Informasjonen viser at kjernen i konseptet er den samme som ved søknaden og de innsendte opplysningene kan fungere som et supplement til de først innsendte skissene. Fiskeridirektoratet kan dermed legge den ettersendte informasjonen til grunn for behandling av klagen.

I forbindelse med klagen er konseptet imidlertid mer opplyst og supplert av de nevnte vedleggene, i tillegg til at prosjektet har demonstrert en faglig forankring i utviklingsarbeidet. Klager har på den andre siden fortsatt til gode å sannsynliggjøre en innovasjonshøyde på et betydelig nivå slik laksetildelingsforskriften stiller krav om. Dersom man foretar en sammenligning av FLO-konseptet med tradisjonelle, åpne merdsystem, er forskjellene åpenbare. Et lukket anlegg som FLO-anlegget, vil ha mulighet for å samle opp biologisk avfall, filtrere på inntak og uttak av vann og gi en bedre kontroll på

vannmassene, samt etter all sannsynlighet være mer rømmingssikkert enn en vanlig notpose.

Dersom en sammenligner FLO-konseptet med landbasert akvakultur, hvor den teknologiske inspirasjonen er hentet fra, vil FLO-konseptet i følge klager være plassbesparende og ha lav løftehøyde, noe som igjen gir lavere driftskostnader. Hvis man følger klagers sammenligning med andre lukkede produksjonsenheter, er FLO-konseptet utrustet med en omsluttende flåte som kan muliggjøre en mer hensiktsmessig forankring. Videre er skadestabiliteten god, og produksjonstankene vil ikke kunne deformeres av vind eller strøm. Klager har imidlertid gjennom den innsendte dokumentasjonen, verken ved søknad eller klagen, begrunnet konseptets utforming eller forklart designvalgene som er foretatt. Det er ikke redegjort for i hvilken grad konseptet skiller seg positivt fra alternativ teknologi og klager har ikke klart å godtgjøre at konseptet innebærer betydelig innovasjon. Fiskeridirektoratet finner dermed ikke grunnlag for å endre vedtaket om avslag på søknaden fra Steinvik Fiskefarm AS."

## **6. Departementets vurdering**

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen med tilleggsdokumentasjon, innstillingen fra Fiskeridirektoratet og andre relevante dokumenter.

Departementet legger til grunn at utvikling av et *fullskala lukket, flytende oppdrettsanlegg som anvender kjent teknologi* fra blant annet landbasert oppdrett, utgjør kjernen i det omsøkte konseptet til Steinvik Fiskefarm AS. Konstruksjonen er karakterisert ved stående sylindriske tanker med tett bunn, montert på rekke i et flytende flåteskrog som gir oppdrift, stabilitet og styrke.

Departementet er enig i direktoratets opprinnelige avslag på søknaden til Steinvik Fiskefarm med de dokumenter som da forelå. I forbindelse med klagen har selskapet oversendt ytterligere dokumentasjon. Direktoratet har i sin innstilling vurdert at den nye dokumentasjonen ikke innebærer innsending av ny søknad, men er å regne som supplerende opplysninger. De har også vurdert opplysningene som tilkom i klagen sett opp mot tildelingskriteriene, men har kommet til at heller ikke disse supplerende opplysningene gjør at vurderingene blir annerledes.

### **6.1. Kravet om betydelig innovasjon**

Kjernen i klagebehandlingen blir av den grunn for departementets del knyttet til spørsmålet om den nå samlede informasjonen som fremkommer i søknad og klage kan sies å dokumentere utvikling av teknologi som innebærer *betydelig innovasjon*. Det er i både

retningslinjer og tidligere klageavgjørelser fastslått at listen for å få tildelt utviklingstillatelse er lagt høyt.

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften 22. desember 2004 nr. 1798. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 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 § 23b.

Klager viser til departementets vedtak i saken til AquaDesign 20. mars 2017 og anfører at innovasjonsgraden skal måles mot tradisjonelle anlegg i sjø. Departementet er ikke enig i denne tolkningen og peker på § 23b annet ledd som sier at utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på *akvakulturområdet* som er i alminnelig kommersiell bruk. Innovasjonsgraden skal således 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.

Departementet er av den oppfatning at konseptet til Steinvik Fiskefarm AS inneholder et nyhetselement. Kjernen i konseptet er imidlertid kjent teknologi fra landbaserte anlegg. Nyhetselementet er knyttet til at disse sylindriske tette tankene plasseres på rekke i en konstruksjon i sjøen som gir oppdrift, stabilitet og styrke. Selskapet skriver at *"flytende i sjø vil anlegget være plassbesparende og ha lav løftehøyde for pumpet sjøvann, noe som gir lave driftskostnader"*. Flytting 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. Vi viser for øvrig til Fiskeridirektoratets gjennomgang i klageinnstillingen.

## 6.2 Saksbehandlingen

Som referert til under punkt 4 er det anført at Fiskeridirektoratets saksbehandling er i strid med forvaltningslovens regler om utrednings- og veiledningsplikt.

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 de mener er relevante og nødvendige for saken. Det er også søkeren som best er i stand til å beskrive eget konsept innenfor de retningslinjer som er gitt.

Søknadene til utviklingskonsesjonene er svært forskjellige, og hva som er relevant informasjon i den aktuelle saken vil variere. Det er åpenbart vanskelig for Fiskeridirektoratet å etterspørre konkret og relevant informasjon, herunder tekniske vurderinger, dersom

prosjektet er mangelfullt beskrevet. Det er derfor først og fremst søkerens eget ansvar å legge frem den dokumentasjon som skal til for å vurdere søknaden.

Det stilles i forskriften krav om at prosjektet må innebære utvikling av ny teknologi og betydelig innovasjon. Ytterligere spesifiseringer fremgår av retningslinjene. Departementet er av den oppfatning at det burde være klart for klager at det kreves en viss grad av teknisk spesifisering og beskrivelse i søknaden. Klager er videre en profesjonell part som det kan forventes at har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser og dermed kjenner til at listen for å få tillatelser er lagt høyt.

Departementet er enig i direktoratets vurdering av at det ut fra effektivitetshensyn ikke er nødvendig å etterspørre ytterligere dokumentasjon dersom myndighetene ut fra innsendte opplysninger ikke anser det som sannsynlig at ytterligere informasjon vil få betydning for resultatet. I dette konkrete tilfellet er det departementets vurdering at forvaltningen ut fra innsendt dokumentasjon kunne ta stilling til om konseptet oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon.

Departementet er også enig i Fiskeridirektoratet sin vurdering av at det ikke kan tillates innsending av ny dokumentasjon som i realiteten innebærer å sende inn ny søknad (i et slikt tilfelle vil søknaden bli behandlet som en ny søknad). Det er et vesentlig moment når det gjelder søknader om utviklingstillatelser at det gjelder et kjøprinsipp, hvor det kan få betydning hvem som har søkt først av ellers like prosjekter.

Det kan for øvrig nevnes at det heller ikke er slik at det er automatikk i at dersom konseptet oppfylder kravet til innovasjon så vil vilkårene for å få utviklingstillatelse være oppfylt. Det følger av forskriften og retningslinjene at det er en rekke vilkår som må være oppfylt og avgjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelse bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering, jf. bestemmelsene i laksetildelingsforskriften § 23 b. Søker har således ikke rettskrav på å få tildelt tillatelse selv om prosjektet innebærer betydelige investeringer og innovasjon.

Når det kommer til anførselen om forskjellsbehandling kan ikke departementet se at Fiskeridirektoratet har behandlet Steinvik Fiskefarm AS på noen annen måte enn andre søkere. Det er her snakk om en ordning med svært ulike søknader grunnet svært ulike konsepter og stadier i konseptene, og det er klart at en prosess rundt dette ikke vil kunne være helt lik. Vi viser for øvrig til klageinnstillingen fra Fiskeridirektoratet på søknaden til Marine Harvest Norway og prosjektet "Beck-cage":

*"Fiskeridirektoratet vurderer forløpende søknader opp mot hverandre gjennom saksbehandlingen. Herunder vurderes dokumentasjonsnivået i søknadene. Etersom ulike konsepter krever ulik grad av dokumentasjon vil imidlertid vurderingen av hvorvidt den enkelte søknad inneholder tilstrekkelig dokumentasjon måtte være helt konkret. Behandlingen av søknader om utviklingstillatelser åpner for dialog mellom søker og Fiskeridirektoratet. I de tilfellene søker på søknadsstadiet ikke har kunnet 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 MHN, og er dermed ikke i strid med forvaltningsrettens krav om at like saker skal behandles likt."*

Departementet mener de samme vurderingene gjør seg gjeldende i saken til Steinvik Fiskefarm AS.

Departementet mener at Fiskeridirektoratet har foretatt en forsvarlig behandling av søknaden. De samme hensyn som nevnt over gjør seg gjeldende for departementets vurdering av saken og etter departementets oppfatning er forvaltningslovens bestemmelser om utrednings- og veiledningsplikt oppfylt.

I og med at departementet konkluderer med at kravet til betydelig innovasjon ikke er oppfylt, vil vi ikke ta stilling til om øvrige vilkår for å få utviklingstillatelser er oppfylt.

## **Vedtak**

Klagen 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 Hageselle Bryde  
avdelingsdirektør

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

Kopi:  
Steinvik Fiskefarm AS  
Fiskeridirektoratet