

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3831-21

16. april 2020

## **Albatros Technology B.V. - Svar på klage på søknad om utviklingstillatelser**

Vi viser til klage fra advokatfirmaet Sands på vegne av Albatros Technology B.V (heretter Albatros) datert 6. juli 2018. Klagen gjelder Fiskeridirektoratets avslag 15. juni 2018 på søknad om utviklingstillatelser til konseptet AquaBarge.

Albatros søkte 18. mars 2017 om ni utviklingstillatelser til konseptet AquaBarge. AquaBarge er et lukket, flytende oppdrettsanlegg som benytter RAS-teknologi.

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

## **Rettslig grunnlag**

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

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23 b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet med ordningen 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.

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.

## **Kort om konseptet**

AquaBarge er et lukket flytende oppdrettsanlegg som skal kunne plasseres i skjermede områder langs kysten. Anlegget skal installeres på en lekter og benytte seg av RAS-teknologi. Anlegget skal kombinere teknologi fra oljenæringen med teknologi fra havbruksnæringen.

Konseptet egner seg for skjermede lokaliteter og skal ligge stasjonært med fire forankringspunkter. Lengden på anlegget er 195 meter, bredden 55 meter og dybden 22 meter. Anlegget vil ha tre etasjer, alle med tanker til produksjon av fisk. Det skal også etableres et system for flytting av fisk både mellom tanker og mellom etasjer på lekteren. Fisken skal produseres fra smolt, til slakteklar størrelse. Selskapet planlegger å produsere 10 000 tonn laks per år. Anlegget er planlagt plassert i Sauda kommune. Ettersom AquaBarge er et lukket system vil det unngå problemer med lus og andre smittestoffer.

## **Fiskeridirektoratets vedtak**

Fiskeridirektoratet avslo søknaden 15. juni 2018 med begrunnelsen at konseptet ikke oppfylte vilkåret om betydelig innovasjon, jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Direktoratet viste i avslaget til at de i vurderingen fant at konseptet innebar noen forbedringer sammenlignet med konvensjonell oppdrett, men ikke en signifikant forbedring. Direktoratet viser videre til at søker ikke sannsynliggjør at RAS-anlegg på sjø har en fordel sammenlignet med RAS-anlegg på land, sett opp mot formålet med utviklingstillatelsene, som er å løse en eller flere av de miljø- og arealutfordringene næringen står overfor i dag.

## **Klageanførsler**

Advokatfirmaet Sands påklaget vedtaket, på vegne av Albatros Technology, 6. juli 2018. Under gjengis hovedpunktene i klagen.

Klager viser til at AquaBarge er et helt lukket anlegg som resirkulerer alt vannet med RAS-teknologi. Klager mener dette muliggjør oppdrett i alle kystnære områder som i dag er utilgjengelig for lakseoppdrett.

Klager anfører at det foreligger feil ved Fiskeridirektoratets rettsanvendelse og skjønnsutøvelse knyttet til vurderingen av vilkåret "betydelig innovasjon" i laksetildelingsforskriften.

Klager viser til at direktoratet ikke har rettslig støtte i forskriften eller veileder til å sammenligne konseptet med landbasert oppdrett. Det vises til at formålet med utviklingstillatelse er å løse næringens miljø- og arealutfordringer, f.eks. ved å muliggjøre etablering til havs eller innerst i fjordene. Det vises også til at klager ikke kan se at øvrige søkere er møtt med denne tilnærmingen, og i den grad det er tilfellet anføres det at det foreligger usaklig forskjellsbehandling.

Klager mener videre direktoratet ikke har vektlagt det betydelige innovasjonspotensialet som ligger i å anvende RAS-teknologi i et flytende lukket anlegg, noe som her skal gjøres for første gang. Det vises til at et sjøbasert RAS-anlegg må utformes på en annen måte enn landbaserte, da de blant annet skal tåle bevegelse og større påvirkning fra ytre krefter. Klager mener konseptet oppfylder formålet med utviklingstillatelse, å muliggjøre oppdrett i områder som i dag ikke er egnet til oppdrett. Det vises til at AquaBarge ikke skal være et alternativ til RAS-anlegg på land, men til åpne merder i fjorder. Lekteren vil muliggjøre produksjon i fjorder uten noen risiko for forurensning, sykdom, lakselus, rømming eller trussel mot villfisk. Klager viser til at AquaBarge vil bidra til produksjon av laks på en mer miljøvennlig måte, i områder som i dag er uegnet, og har en mye bedre arealutnyttelse enn andre konsepter. Det vises også til at anlegget er mobilt, ved at det kan flyttes mellom lokaliteter og kan bli resirkulert på slutten av sin levetid.

Direktoratet har etter klagers syn også misforstått når det gjelder anleggets tilknytning til ferskvann og strøm fra land, og hatt et for ensidig fokus på RAS uten å vurdere annen prøvd teknologi ved konseptet, som for eksempel systemet for transport av fisk. Klager viser også til at en fordel med å ha et flytende RAS-anlegg er at de vil ha større kontroll på vanntemperaturen, ved at de kan endre vanninntakets dybde etter behov.

Det vises i klagen til at konseptet også skal utvikle et unikt system for fisketransport gjennom kanaler/heiser som utnytter gravitasjonskrefter, et system for oppsamling og behandling av slam og avfall, energieffektive systemer tilknyttet RAS-systemet som sirkulasjonspumper, HVAC varmpumper, pumpe-systemer for sjøvann og systemer for energigjenvinning. Det vises til at deler av denne teknologien er kjent fra annen virksomhet, men aldri forsøkt tilpasset et lukket flytende anlegg. Klager anfører at det er et betydelig innovasjonspotensial knyttet til å tilpasse de enkelte systemer til flytende lukket oppdrettsproduksjon, få systemene tilpasset med hverandre og få dem til å fungere som en helhet.

Det vises også til at selv om det flytende fundamentet Albatros har valgt å bruke er en lekter, så må denne tilpasses det aktuelle formålet på flere måter, og at dette også vil måtte gjøres på en måte som oppfyller SSBs definisjon av innovasjon. Ettersom lekteren skal ha tre etasjer er anlegget også avhengig av gode metoder for flytting av fisk mellom etasjene. Det vises til at fisketransportssystemene som består av horisontal transport med kanaler og vertikal transport med fiskeskruheis. Disse transportssystemene er en innovativ og ny utvikling innen laksefisketransport, som forventes å resultere i betydelige forbedringer i dyrevelferd. Det vises til at systemet utvikles i samarbeid med Sintef, Nofima, AquaOptima og CSUB AS.

Avslutningsvis vises det til at RAS-systemet bare er en del av en totalsystemløsning, og at konseptet må sies å oppfylle definisjonen av betydelig innovasjon slik denne følger av forskrift og veileder.

## Klageinnstillingen

Fiskeridirektoratet gjennomgikk klagen men fant ikke grunn til å omgjøre sin vurdering. Vurderingen fremgår av side 2 – 6 i klageinnstillingen og gjengis kun i korthet her.

Når det gjelder anførselen om at det ikke er relevant å sammenligne med teknologi som benyttes i landbasert oppdrett, viser Fiskeridirektoratet til laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd som slår fast at: "*Utviklingsarbeidet skal skille seg vesentlig fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere.*" Som det fremgår av avslagsvedtaket har direktoratet lagt til grunn at landbasert RAS-teknologi er «*teknologi på akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk*». De fastholder derfor at en sammenligning med slik teknologi er relevant. Etter Fiskeridirektoratets vurdering er hovedelementet i Albatros sitt konsept teknologi som i stor grad er i kommersiell bruk ved landbaserte anlegg. Dersom dette skal anses som betydelig innovasjon må det kreves at den

omsøkte teknologien innebærer vesentlig forbedring i forhold til den eksisterende teknologien, sett opp mot formålet med utviklingstillatelsene.

Det vises for øvrig til flere andre saker hvor Fiskeridirektoratet har sammenlignet de omsøkte konseptene med teknologi fra landbasert akvakultur. Fiskeridirektoratet fastholder etter dette vurderingen av og sammenligningen med landbasert oppdrett, og er uenig med klager i at denne sammenligningen innebærer at det er lagt vekt på utenforliggende hensyn eller at det har skjedd usaklig forskjellsbehandling.

Fiskeridirektoratet er enig med klager i at det omsøkte anlegget må vurderes som en helhet, men viser til at de i flere vedtak har lagt til grunn at kombinasjonen av flytende farkost og lukkede merder er kjent teknologi som av den grunn innehar begrenset nyhetsverdi. Det vises videre til at det ikke er tilstrekkelig at en omsøkt produksjonsteknologi skiller seg fra eksisterende teknologi for å oppfylle kravet om «betydelig innovasjon» i laksetildelingsforskriften § 23b. Fiskeridirektoratet har i avslaget til Albatros lagt til grunn at et flytende RAS-anlegg innebærer et nyhetselement. Fiskeridirektoratet har derfor gått videre og vurdert hvorvidt dette nyhetselementet innebærer noen forbedring sammenlignet med kommersielt tilgjengelig teknologi, sett opp mot formålet med utviklingstillatelsene.

Fiskeridirektoratet skriver at det er kun de elementer av et omsøkt konsept som er tilstrekkelig dokumentert som kan tillegges vekt ved innovasjonsvurderingen. Fiskeridirektoratet har av denne grunn kommet til at systemet for flytting av fisk ikke kan tillegges vekt ved vurderingen av om AquaBarge innebærer betydelig innovasjon. Uavhengig av dette vurderer imidlertid direktoratet at fiskeskruerpumper er benyttet i akvakulturnæringen og dermed innebærer begrenset grad av nyhet. Videre skriver Fiskeridirektoratet at de vurderer det som positivt at det omsøkte systemet skal bygges opp til å være fleksibelt, men at de ved behandling av søknaden kun har vurdert de modulene som er beskrevet og inkludert som del av det omsøkte konseptet og har derfor ikke tatt med eventuelle fremtidige muligheter.

Klager ber om en ny vurdering av saken blant annet basert på de nye opplysningene som er frembrakt i klagen. Fiskeridirektoratet viser på sin side til at noen av elementene som skal inngå i konseptet er gitt en mer utdypende tekstlig beskrivelse i klagen, men at dette ikke er underbygget med noe ytterligere teknisk dokumentasjon, og søknaden stiller seg derfor ikke dokumentasjonsmessig annerledes etter klagen enn på vedtakstidspunktet.

I avslagsvedtaket av 15. juni 2018 ble det lagt til grunn at søknaden måtte avslås på bakgrunn av manglende oppfyllelse av vilkåret om «betydelig innovasjon». Fiskeridirektoratet fastholder etter dette denne vurderingen.

## Departementets vurdering

Klagers anførsler knytter seg i all hovedsak til de enkelte komponenters bidrag til konseptet sitt totale innovasjonspotensiale, samt til at Fiskeridirektoratet har sammenlignet konseptet med landbasert oppdrett.

### Sammenligning med landbasert oppdrett

Departementet legger til grunn at utvikling av en lukket flytende produksjonsenhet med RAS-anlegg for sjøbasert oppdrett utgjør kjernen i det omsøkte konseptet til Albatros Technology.

Klager anfører at en sammenligning med landbasert oppdrett mangler rettslig forankring. Departementet er ikke enig i denne tolkningen. Det følger av laksetildelingsforskriften § 23 bokstav b andre ledd 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". Innovasjonsgraden skal således ikke måles kun mot tradisjonelle anlegg i sjø, men vurderes i forhold til eksisterende teknologi på akvakulturområdet i sin helhet. Dette omfatter dermed også teknologi fra landbaserte anlegg. Departementet har presisert dette i flere vedtak, blant annet i vedtak datert 10. desember 2018 (Steinvik Fiskefarm AS), hvor departementet skrev:

*"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 støtter således ikke klagers anførsel om at direktoratet har lagt til grunn feil sammenligningsgrunnlag i sin vurdering av kravet om "betydelig innovasjon" er oppfylt, og det foreligger følgelig heller ikke usakelig forskjellsbehandling.

### Vurdering av vilkåret om betydelig innovasjon

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på den teknologien som skal utvikles i konseptet, og denne må innebære betydelig innovasjon. En ikke uttømmende liste over dokumentasjon som bør legges ved søknaden er gitt i retningslinjene, herunder er det angitt dokumentasjon av dimensjonerende konstruksjonsanalyser og eventuelle plantegninger. Listen er kun ment å være veiledende, og kravene til dokumentasjon må tilpasses den enkelte søknad.

Klager hevder at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad har vektlagt at konseptet skal være modulbasert. Departementet vurderer det dithen at for å ta en forsvarlig faglig vurdering av tildelingskriteriene så må denne baseres på de delene av konseptet som er tilstrekkelig konkretisert. Det vil med andre ord si at prosjektet må ha kommet såpass langt i den omtalte prosjekteringsfasen at sentrale bestanddeler er låst. Vurderingen kan ikke baseres på eventualiteter og eventuelle lokale tilpasninger til ulike lokaliteter. Departementet legger derfor og i likhet med direktoratet til grunn den konseptbeskrivelsen som er fremtredende og konkretisert i søknaden.

Klager anfører at systemet for flytting av fisk rundt i anlegget er et viktig bidrag til konseptets innovasjonspotensiale. Departementet finner i likhet med direktoratet at det er noe utfordrende å forstå hvordan systemet for fisketransport konkret skal bygges opp da forståelsen må baseres på detaljer i arrangementstegningene og ikke er beskrevet i selve søknadsteksten, eller senere innsendte dokumenter. Departementet er imidlertid ikke enig med direktoratet i at detaljene ikke er tilstrekkelig dokumentert og derfor ikke kan tillegges vekt i innovasjonsvurderingen. Departementets vurdering er at de fremlagte arrangementstegningene og beskrivelsene er tilstrekkelige på nåværende stadium i prosjektet. Departementet vurderer videre at systemet for flytting av fisk bygger på kjente prinsipper og transportsystemer, og derfor kun i begrenset grad innebærer utvikling av ny teknologi. Til tross for de påpekte svakhetene ved søknaden, vurderer departementet at klager har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for den teknologien som skal utvikles i dette prosjektet. Når det gjelder selve flåtekonstruksjonen, anser departementet at denne er tilstrekkelig dokumentert i forhold til prosjektets modenhet.

Klager har en anførsel knyttet til fordelene med RAS til sjøs sammenlignet med RAS på land. Muligheten for isolasjon og justerbart vanninntak er fordeler som trekkes frem. Klager har ikke selv redegjort for i hvilken grad dette er utfordringer på land. Departementet vurderer at de nevnte forskjellene innebærer begrenset grad av forbedring sammenlignet med landbaserte RAS-anlegg. Videre vurderer departementet at konseptet med RAS-anlegg i sjø vil kunne innebære en betydelig forbedring sammenlignet med andre eksisterende lukkede og åpne akvakulturanlegg i sjø.

I klagebehandlingen er konseptet vurdert i sin helhet i lys av anførselene, som en lukket flytende produksjonseenhet utrustet med et RAS-anlegg. RAS-anlegget er likevel den dominerende bestanddelen av konseptet, noe som fremgår av både søknad og vurderingen av tildelingsvilkårene. Departementet vurderer at betydelige deler av resirkulering- og vannbehandlingsteknologien i AquaBarge vil være videreføring av kjent teknologi. Samtidig er det departementets oppfatning at klager skal utvikle et helt nytt konsept, slik at det vil skille seg både fra andre lukkede og semi-lukkede anlegg i sjø og fra landbaserte akvakulturanlegg.

Klager anfører at det vil være nødvendig med store tilpasninger for å få et RAS-anlegg til å fungere når det plasseres på en lekter med hensyn på miljølaster, regelverk og utforming.

Departementet vurderer at prosjektet samlet sett vil innebære utvikling av ny teknologi, særlig gjelder det for sammensetning, tilpasning og videreutvikling av flere kjente komponenter og tekniske løsninger i betydelig omfang og på en ny måte i et helhetlig oppdrettsanlegg, herunder tilpasning av et RAS-anlegg til en flåte for bruk i sjø. Dette innebærer at konseptet samlet sett utgjør "betydelig innovasjon" etter ordningen med utviklingstillatelser.

## Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 15. juni 2018 om avslag på søknaden til Albatros Technology B.V. om utviklingstillatelser oppheves. Klagen fra Albatros Technology B.V. tas til følge hva gjelder vilkåret om betydelig innovasjon. Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling, herunder vurdering av om vilkåret om betydelige investeringer er oppfylt.

Departementet vil også nevne at det er andre konsepter under utvikling som skal benytte RAS-teknologi på oppdrettsanlegg i sjø, og som er under behandling i Fiskeridirektoratet med sikte på tildeling av tilsagn under forutsetning av at vilkårene er oppfylt. Det følger av retningslinjene punkt 3.1 at: "Det 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 oppfylder vilkårene for å få tildelt tillatelse, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse." Fiskeridirektoratet foretok ikke en slik vurdering i forbindelse med søknadsbehandlingen i første instans. I Fiskeridirektoratets videre vurdering av denne saken kan det imidlertid oppstå spørsmål om dette prosjektet er likt eller tilnærmet likt et annet prosjekt, og i så fall vil det kunne innebære en hindring for å tildele utviklingstillatelser til AquaBarge, selv om øvrige vilkår skulle vise seg å være oppfylt.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Det settes som vilkår at ev. søksmål om dette vedtakets gyldighet eller krav om erstatning som følge av vedtaket, skal tas ut innen seks måneder fra mottaket av dette vedtaket. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven § 16-12 til § 16-14.

Med hilsen

Yngve Torgersen  
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck  
fagdirektør

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

Kopi



Fiskeridirektoratet