

Lovundlaks AS

Deres ref

Vår ref

Dato

17/6340-11

23. november 2018

## Vedrørende klage på avslag om utviklingstillatelse

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Lovundlaks AS (heretter Lovundlaks eller selskapet), vedrørende avslag på søknad om utviklingstillatelser, samt senere innsendte vedlegg og kommentarer. Det vises også til møte mellom selskapet og departementet 9. januar i år.

Lovundlaks søkte 16. september 2016 om tre utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet avslø søknaden 3. november 2017 og Lovundlaks klaget over avslaget 24. november 2017. Direktoratet har i brev 7. desember 2017 opprettholdt sitt avslag og oversendt saken til departementet for behandling.

Departementet legger til grunn at vilkårene for å klage foreligger og kan som klageorgan prøve alle sider ved saken, jf. forvaltningsloven § 34.

### 1. Konseptet

Lovundlaks sin søknad gjelder tre utviklingstillatelser for å realisere konseptet "Akula", en permanent nedsenket produksjon av laks med bruk av åpent merdsystem med en luftlomme som skal brukes som kontrollsoner og fôringspunkt. Akula-konseptet skal kunne implementeres i dagens lokalitetsstruktur og merdkonsepter. Teknologit utviklingen er av Lovundlaks oppgitt å være knyttet til tre teknologipakker; 1) utvikling av luftlommen som sikrer laksen ønsket lufttilførsel under vann, 2) utvikling av utstyr til undervannsfôringen og 3) kamera og sensorer for overvåking av fisken.

Hovedmålet er å utvikle ny teknologi som gir betydelig reduksjon av lusepåslag samt redusere andre risikofaktorer som påvirker fiskevelferden. Akula løser luseproblemet ved å holde laksen permanent nedsenket under sjiktet som ofte inneholder smitte fra luselarver.

Konseptets delmål oppsummeres som følger:

- Å utvikle teknologi som muliggjør føring under vannoverflaten.
- Å utvikle teknologi som muliggjør luftlomme under vannoverflaten.
- Å utvikle effektive og kontrollerbare driftsrutiner basert på ny teknologi.
- Å permanent kunne begrense fiskens øvre bevegelsesområde.
- Å ivareta og utnytte naturgitte fordeler ved oppdrett i ytre og nordlige havområder.
- Å ivareta fordeler med rømningssikkerhet, HMS og drift kjent fra velutprøvd utstyr.

Lovundlaks viser til at teknologien bygger til dels på kjente prinsipper, men både ny sammensetning av komponenter og nyutvikling av komponenter er sentralt i prosjektet. Nedsenkbare merdsystemer har vært tilgjengelig i mange år og regnes således ikke som en unik innovasjon i dette prosjektet. Ingen av disse systemene har imidlertid tatt hensyn til laksens biologi og behov for luft. Slike systemer må dermed heves og senkes med jevne mellomrom for å tillate laksen tilgang til overflaten. Når systemet er nedsenket vil stressnivået øke gradvis ettersom laksen bruker mer energi for å kompensere for manglende luft. Kombinert med de kontroll- og driftsutfordringer som gjør seg gjeldende har dette medført at tidligere utviklede nedsenkbare systemer ikke har blitt en kommersiell suksess i Norge. Også føringsløsninger for undervannsføring er kommersielt tilgjengelig, men gir utfordringer med dårlig spredning og kontroll. Konseptet Akula vil nødvendiggjøre ny teknologi og endrede driftsrutiner hvor man blant annet vil søke teknologioverføring fra oljenæringen for å styre luft og lufttrykk i utføringsenhet og luftlomme, samt der det skal brukes sensorer under vann.

Når Akula er ferdig utviklet vil teknologien være økonomisk tilgjengelig for nye og små aktører som ønsker å drive oppdrett langs norskekysten. Eksisterende oppdrettsanlegg vil også kunne oppgraderes og ta Akula i bruk. Det vises til at dette skiller konseptet fra andre allerede godkjente konsepter som i omfang og investeringskrav søker å favorisere større aktører eller flytte næringen offshore.

Departementet viser for øvrig til søknaden med supplerende vedlegg og etterfølgende klage.

## **2. Fiskeridirektoratets vurdering**

Fiskeridirektoratet begrunnet avslaget på søknaden med at konseptet ikke oppfylte vilkåret om «betydelig innovasjon» og at konseptet ikke er omfattet av ordningen med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften §§ 22 andre ledd og 23b, første og andre ledd.

Fiskeridirektoratet vurderte nyhetsverdi og grad av innovasjon for både enkeltelementene og helheten i det omsøkte konseptet Akula. Videre har direktoratet vurdert det omsøkte

konseptet opp mot eksisterende teknologi samt andre konsepter med utviklingstillatelser. For enkeltelementene kan vurderingen oppsummeres som følger:

- "Sammenlignet med hva som er i kommersiell drift i dag er luftlomme-aspektet av konseptet vurdert til å være noe mer enn naturlig teknologiutvikling, men det er likevel ikke tilstrekkelig til å innebære et betydelig innovasjonspotensiale."
- Undervannsføring: "Dette vurderer Fiskeridirektoratet å være en naturlig videreutvikling av teknologi som allerede finnes."
- "Når det gjelder den delen av prosjektet som omhandler overvåkning med kamera og sensorer eksisterer det i dag en rekke typer undervannskameraer, sensorer og kontrollsystemer for overvåkning av fisk i et merdssystem. Fiskeridirektoratet vurderer ikke at denne delen av konseptet innebærer noe nyhetselement som vil bidra i vurderingen av om prosjektet tilfredsstiller kriteriet om betydelig innovasjon."
- "En tilkomsttunell vil ifølge søker gjøre det mulig å utføre operasjoner uten at det er nødvendig å heve noten. Dette vil bidra til å oppnå målet om en permanent nedsenkbar produksjon av laks. Denne enheten vurderes av Fiskeridirektoratet til å være en nyhet, men innovasjonspotensialet i denne delen av konseptet alene er ikke «betydelig»."
- "Akula-modulen og tilkomsttunnelen vil bli plassert i en vanlig merd med flytekrage og standard fortøyninger. Nottaket som skal holde fisken nede på minst 10 m dyp skal kunne heves og senkes med en motorisert enhet. Denne type utstyr er tilsvarende det som benyttes for heving og senking av bunnen av merden per i dag, eksempelvis vinsjsystemet på Midgard®9, og innebærer ikke noen nyhet."

Når det gjelder Fiskeridirektoratets vurdering om konseptet som helhet innebærer "betydelig innovasjon", ble det konkludert med følgende:

*"Det omsøkte prosjektet tar utgangspunkt i kjent merdteknologi med flytekrage, men introduserer enkelte forbedringer og nyhetselementer. Luftlommen, føringssystemet og tilkomsttunnelen er eksempler på dette. Enheten som sørger for luft og utføring til fisken er den delen av prosjektet som innebærer størst potensiale for innovasjon, men innovasjonshøyden er likevel ikke «betydelig». Samlet vurderer Fiskeridirektoratet at konseptet innebærer enkelte mindre bidrag til å ta næringen videre teknologisk, men at innovasjonen i de forbedringene som prosjektet introduserer også samlet sett er begrenset. Teknologien og konseptet som helhet representerer mer en naturlig videreutvikling av teknologi som allerede er tilgjengelig enn «betydelig innovasjon».*

Selv om søknaden kunne avslås på dette grunnlag vurderte også Fiskeridirektoratet om Akula-prosjektet er likt eller tilnærmet likt konseptet til Atlantis Subsea Farming AS som allerede har fått tilsagn om utviklingstillatelse for sitt konsept for nedsenkbare oppdrettsmerder. Det fremgår av vurderingen at:

*"Selv om Akula-prosjektet, i motsetning til Atlantis Subsea Farming, etter en helhetsvurdering ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon» anser Fiskeridirektoratet at likhetstrekkene mellom de to prosjektene er så vesentlige at dette dreier seg om to tilnærmet like prosjekter. Akula representer heller ikke noen forbedring som innebærer «betydelig innovasjon» sammenlignet med teknologien i Atlantis Subsea Farming. Fiskeridirektoratet konkluderer derfor med at konseptet etter en helhetsvurdering ikke faller innenfor ordningen med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 23b.*

I vurderingen av klagen viser Fiskeridirektoratet til at det ikke finner grunnlag for å endre vedtaket. Det er imidlertid gjort en skrivefeil i innstillingens oppsummering nederst på side 4 ved at ordet "ikke" er utelatt. Dermed ser det ut til at vilkåret om "betydelig innovasjon" anses oppfylt, mens det riktige skulle være at det "ikke" anses oppfylt. I epost til Lovundlaks 8. januar 2018 hvor departementet er kopiadressat, har Fiskeridirektoratet presisert at ordet "ikke" ved en inkurie er utelatt.

### 3. Klagen

Det anføres i klagen at direktoratets skjønnsmessige vurdering er feil. Akula-konseptet, både delt og som helhet, medfører muligheten for en "betydelig innovasjon" og skiller seg klart i form og funksjon fra andre nedsenkbare konsepter og fra dagens produksjon i åpne merder i sjø. I vurderingen av om det foreligger en "betydelig innovasjon" må det også ses hen til St.meld. nr. 7 (2008-2009) "Et nyskapende og bærekraftig Norge". Konseptet innebærer at man kan løse luseutfordringene med en teknologi som ikke ekskluderer aktører fra oppdrett da investeringskostnadene er moderate og at det hurtig kan implementeres på dagens anlegg.

Lovundlaks anfører også at det foreligger en logisk brist i Fiskeridirektoratets vurdering av søknaden opp mot Atlantis Subsea Farming sitt konsept Atlantis. Dersom Akula-konseptet er tilnærmet likt dette, er det ikke riktig å begrunne avslaget med at prosjektet ikke kvalifiserer til utviklingstillatelser fordi det ikke er en «betydelig innovasjon».

Det anføres videre at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at selskapet ikke ble gitt innsyn i Atlantis Subsea Farming AS sin søknad for derved å kunne omtale eventuelle likheter i konseptene.

Selskapet viser også til at hensynet til å sikre et mangfold av aktører som driver utvikling i seg selv bør være et mål og som også kan tolkes inn i formålet med utviklingstillatelser. Dette tilsier etter selskapets mening at avslaget må omgjøres.

Lovundlaks har i brev 28. desember 2017 også gitt kommentarer til Fiskeridirektoratets klageinnstilling. I kommentarene vises det blant annet til at Fiskeridirektoratet ikke har vurdert alle anførselene i klagen. Det vises også til at Fiskeridirektoratet har anvendt en formulering i avslaget hvor det fremgår at man har vurdert Akula som en teknologi som representerer mer en "*naturlig videreutvikling*" av teknologi som allerede er tilgjengelig. I laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd er det derimot presisert at konseptet ikke skal være en "*naturlig videreføring*" av det som er benyttet tidligere, og det er noe annet. For øvrig er det angitt ytterligere argumenter mot det som Fiskeridirektoratet har lagt til grunn i klageinnstillingen.

## 4. Departementets vurdering

### 4.1 Rettslig grunnlag

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 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 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. 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.

### 4.2 Den skjønnsmessige vurderingen

Lovundlaks mener at Fiskeridirektoratet har begått feil i den skjønnsmessige vurderingen når det konkluderer med at konseptet Akula ikke utgjør en "betydelig innovasjon".

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende informasjon som selskapet har ettersendt, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen fra Lovundlaks samt klageinnstillingen fra Fiskeridirektoratet og selskapets kommentarer til denne. Departementet legger til grunn at utvikling av nedsenkbar produksjon av laks, med luftkuppel for nødvendig tilførsel av luft til laksen, utstyr for undervannsføring og sensorer for å overvåke fisken, utgjør kjernen i det omsøkte konseptet til Lovundlaks.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 23b annet 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."*

I retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelser er Statistisk Sentralbyrå sin definisjon av utviklingsarbeid tatt inn punkt 3.2:

*"Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot: å framstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger."*

Retningslinjene presiserer at denne definisjonen ikke er avgjørende, men at den gir en viss rettledning.

Det følger også av retningslinjene punkt 3.1 at det ikke skal tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet med ordningen. Forutsatt at begge søknadene oppfyller vilkårene for å få tildelt tillatelse, er det den søknaden som kom først inn til Fiskeridirektoratet som eventuelt kan tildeles tillatelse.

Dette utelukker likevel ikke at det kan tildeles tillatelser til like prosjekter som bygger på noenlunde sammenfallende grunnprinsipper, så fremt begge prosjektene hver for seg innebærer "betydelig innovasjon".

Forvaltningens vurderinger må holde seg innenfor rammene av regelverket og kan bare bygge på hensyn som er saklige og relevante i forhold til kompetansegrunnlaget.

Fiskeridirektoratet har i sin vurdering pekt på nyhetselementer og grad av innovasjon i konseptet og vurdert dette opp imot eksisterende teknologi og også opp imot konsepter som allerede har blitt tildelt utviklingstillatelser. Konseptet inneholder etter Fiskeridirektoratets vurdering enkelte nyhetselementer og representerer en innovasjon, men at denne innovasjonen ikke kommer over den høye terskelen som legges til grunn for å anse innovasjonen som betydelig.

Lovundlaks har i sin argumentasjon blant annet vist til at det må anlegges et bredere syn på innovasjonsbegrepet og har konkret henvist til St.meld. nr. 7 (2008-2009) "Et nyskapende og bærekraftig Norge" og vist til at Innovasjon Norge anvender denne brede definisjonen som fremkommer i meldingen. Det vises også til NOU 2015:1 (Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, Produktivitetskomisjonens første rapport), hvor det blant annet fremgår at fravær av økonomisk verdi kan medføre at idèen aldri blir realisert. Konseptet sin store økonomiske verdi ved at konseptet Akula vil kunne anvendes på 6-700 av de allerede eksisterende lokalitetene i Norge og dermed i mange tusen merder, innebærer at det er en betydelig innovasjon.

Departementet viser her til at innovasjonsbegrepet må vurderes i lys av de aktuelle ordningene og det fremgår av retningslinjene punkt 3.1 at forvaltningen i vurderingen av om det skal tildeles utviklingstillatelser vil ta utgangspunkt i definisjonen til Statistisk Sentralbyrå av hva som er utviklingsarbeid.

Vi oppfatter at henvisningen til NOU 2015:1 s. 157 er lite treffende.

Produktivitetskomisjonen beskriver på nevnte side, slik vi forstår det, at økonomiske forhold kan medføre at innovative produkt aldri blir en realitet - for eksempel fordi det ikke er tilstrekkelig økonomi til å utvikle produktet til noe salgbart. Utviklingstillatelsene har rett nok til formål å bidra, gjennom blant annet økonomisk risikoavlastning, til å få frem innovative løsninger. I dette tilfellet er det imidlertid *innovasjonshøyden* som gjør at prosjektet ikke

vinner frem, og dette er altså en annen problemstilling enn at økonomiske forhold gjør at prosjektet ikke kan nå sitt potensial.

Det legges til grunn at Fiskeridirektoratet har gjort en grundig gjennomgang av både enkeltelementene og helheten i konseptet. Og likeledes at denne gjennomgangen er basert på tilstrekkelig informasjon.

Lovundlaks har vist til at departementet i vurderingen av Nordlaks Oppdrett AS sin søknad om Havmerd 1 og Havmerd 2, har sett hen til om konseptet skiller seg i henholdsvis form og i funksjon fra eksisterende teknologi og at en slik tilnærming må gjøres også for konseptet Akula. Selskapet har videre vist til departementets vedtak som gjelder AkvaDesign hvor sammenligningsgrunnlaget ble vist til å være "dagens åpne merder i sjø" og at det samme må gjelde i nærværende sak.

Departementet vil kommentere at det i "Akvadesign" var en problemstilling med hensyn til hvorvidt det var mulig for et prosjekt som tidligere er tildelt forskningstillatelse å bli tildelt utviklingstillatelse. Departementet presiserte at den bestemmelsen Fiskeridirektoratet viste til i hovedsak er ment å regulere forholdet mellom flere søknader om utviklingstillatelse, og at spørsmålet om det foreligger tilstrekkelig innovasjonshøyde gjøres i forhold til kunnskap og teknologi som er i alminnelig kommersiell bruk, jf. laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd. Det kan ikke ses at uttalelsene i den saken er i motstrid med den tilnærmingen Fiskeridirektoratet har gjort i nærværende sak. Det samme gjelder med hensyn til vurderingene av søknaden fra Nordlaks Oppdrett AS.

Lovundlaks har anført at Fiskeridirektoratet i sin vurdering av luftloppen har lagt til grunn at dette er en ny innretning i forhold til hva som er i kommersiell drift i dag. Da blir det ifølge selskapet feil når det samtidig legges til grunn at dette ikke har et betydelig innovasjonspotensiale. Departementet er enig i at noe som utgjør en ny innretning er særlig relevant for vurderingen av innovasjonskriteriet. Men det er likevel ikke ensbetydende med at det utgjør en "betydelig innovasjon". Videre fremgår det av laksetildelingsforskriften § 23b annet ledd at utviklingsarbeidet skal skille seg "vesentlig" fra hva som er i alminnelig kommersiell bruk. Hvor stor innovasjonen er må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Departementets vurdering sammenfaller med Fiskeridirektoratet i at prosjektet ikke kvalifiserer til å oppfylle vilkåret om en "betydelig innovasjon".

I vurderingen av løsningen for undervannsføring mener Lovundlaks at Fiskeridirektoratet har gjort feil når de på grunnlag av sammenligningen med eksisterende løsninger samt Atlantis sin løsning, ikke vurderer løsningen i Akula-konseptet som noe mer enn en naturlig videreutvikling av teknologi som allerede finnes. Etter departementets oppfatning finnes det kommersielle løsninger for undervannsføring i dag. Departementet anser at undervannsføringen i Akula-konseptet representerer en naturlig videreføring av teknologi som anvendes i dag. Det å holde foret tørt helt frem til utføringspunktet i luftkuppelen innebærer ikke en betydelig innovasjon sammenlignet med eksisterende løsninger.

Når det gjelder løsningen for overvåking og sensorikk, viser selskapet til at Fiskeridirektoratet antagelig har tolket søknaden feil da en del av søknaden er å integrere dette utstyret i luftlommen og utføringsenheten. Departementet registrerer at Fiskeridirektoratet på side 2 i sitt vedtak hvor søknaden beskrives, har vist til at kamera vil plasseres i dette nevnte område. Departementet legger til grunn at man dermed har vært oppmerksom på dette når vurderingen er gjort.

Vedrørende tilkomsttunnelen anfører selskapet at det er enig i Fiskeridirektoratets vurdering når det legges til grunn at dette er et nyhetselement, men at det er sterkt uenig i at innovasjonspotensialet ikke er tilstrekkelig høyt. Departementet vil i likhet med det som er sagt under luftlommen igjen vise til at det ikke er tilstrekkelig å lansere en nyhet dersom ikke innovasjonspotensialet er betydelig.

Etter en gjennomgang av de ulike enkeltelementene i konseptet har departementet kommet til at vi er enig i den vurderingen som Fiskeridirektoratet har gjort. Konseptet inneholder nyhetselementer, men ikke av en slik karakter at det etter departementets oppfatning utgjør en "betydelig innovasjon".

Også når konseptet vurderes som en helhet deler departementet Fiskeridirektoratet sin vurdering om at konseptet som sådan innebærer forbedringer og nyhetselementer, men at det ikke utgjør det som i denne sammenhengen kreves for å utgjøre en "betydelig innovasjon".

Lovundlaks har i sin kommentar datert 28. desember 2017 til Fiskeridirektoratets klageinnstilling, pekt på at Fiskeridirektoratet i denne helhetlige vurderingen har vist til at "*Teknologien og konseptet som helhet representerer mer en naturlig videreutvikling av teknologi som allerede er tilgjengelig enn "betydelig innovasjon".*" Laksetildelingsforskriften § 23b andre ledd fastsetter at konseptet ikke skal være en "naturlig videreføring" av det som er benyttet tidligere. Dette tilsier etter selskapets oppfatning at det er lagt til grunn en feil rettslig terskel i vurderingen av om det foreligger en "betydelig innovasjon". Departementet vil presiserer at bestemmelsen sier at utviklingsarbeid skal skille seg "*vesentlig*" fra tidligere kunnskap og teknologi på akvakulturområdet som er i kommersiell bruk og "ikke bare" være en naturlig videreføring. Når Fiskeridirektoratet benytter ordet "videreutvikling" i sin generelle karakteristikk så blir ikke det nødvendigvis en feil. Samtidig kunne det vært hensiktsmessig å knytte vurderingen opp til også denne ordlyden i bestemmelsen. Men i dette tilfellet utgjør bestemmelsens ordbruk en presisering av hva som i alle tilfelle ikke kan anses som tilstrekkelig, jf. ordene "ikke bare". Når Fiskeridirektoratet skriver at det representerer en "videreutvikling" så oppfatter departementet det som et uttrykk for hvordan Fiskeridirektoratet faktisk vurderer konseptet, herunder at selv om det "ikke bare" er en videreføring av tidligere kunnskap osv. så er det like fullt ikke tilstrekkelig for å møte forskriftens krav om betydelig innovasjon.

Fiskeridirektoratet har i sin gjennomgang vurdert konseptet opp mot konseptet til Atlantis og funnet at disse er tilnærmet like. Lovundlaks har anført at dette ikke er riktig. Da



departementet har kommet til at innovasjonskravet ikke er oppfylt, finner vi ikke grunn til å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

### 4.3 Saksbehandlingsfeil

Lovundlaks har anført at det foreligger saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på avslaget som følge av at selskapet ikke er gitt innsyn i søknader og vurderinger fra Fiskeridirektoratet som vedrører de tildelte konseptene med nedsenkbar produksjon. Selskapet ba 30. juni 2017 om at "*I den grad direktoratet mot formodning skulle vurdere å avslå Søknaden fordi også andre nedsenkbare konsepter er tildelt konsesjoner anmoder vi om snarlig tilbakemelding med kopi av søknader og vurderinger fra direktoratet...*" Fiskeridirektoratet har blant annet begrunnet avslaget med likheter til konseptet til Atlantis. Selskapet viser til forvaltningsloven (fvl) § 18 som grunnlag for sin rett til innsyn i sakens dokumenter. Det er videre vist til at denne feilen også er et brudd på fvl. § 17 ved at saken ikke er blitt så godt opplyst som den skulle. Når selskapet ikke har fått innsyn slik det ba om er det vanskelig å imøtegå vurderingene i avslaget om likheter med Atlantis. Selskapet ber i alle tilfelle om innsyn nå slik at hensynet til kontradiksjon kan gjennomføres i klagebehandlingen.

Fiskeridirektoratet har lagt til grunn at det er søkers ansvar å orientere seg om andre saker som er til behandling og at det ville være urimelig dersom man i forkant av eventuelle avslag skulle orientere andre søkere om tilnærmet like konsepter. Fiskeridirektoratet ser heller ikke hvordan innsyn i lignende konsepter skal kunne endre vurderingen av en allerede innsendt søknad. Og endelig er det vist til at det ikke registrert noen innsynshenvendelse fra Lovundlaks.

I nærværende sak har Lovundlaks i to omganger bedt om innsyn i Atlantis sin søknad, og spørsmålet er så om den manglende vurderingen er en saksbehandlingsfeil. Selv om det skulle foreligge en saksbehandlingsfeil at et vedtak likevel gyldig om det "*er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*", jf. forvaltningsloven § 41.

Departementet bemerker først at det ikke uten videre enig i det vil være urimelig å orientere en søker om at dennes søknad vil avlås fordi det omsøkte konseptet er likt eller tilnærmet likt et annet konsept som har fått tildelt utviklingstillatelse. Det følger av forvaltningsloven § 17 at "*Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*" og hensynet til kontradiksjon kan etter omstendighetene tilsi at søker gis anledning til å uttale seg. Departementet vil i denne sammenhengen påpeke at det kan være av interesse for søker å kunne imøtegå direktoratets vurderinger av om to prosjekter er like eller ikke. Dette vil imidlertid bero på en konkret vurdering.

Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til innsyn i sakens dokumenter. Direktoratet har i sin behandling av Lovundlaks sin søknad vurdert denne opp mot Atlantis sin søknad og kommet til at konseptene er så like at Lovundlaks sin søknad blir avslått også

på dette grunnlaget. Etter departementets syn må Atlantis sin søknad i et slikt tilfelle utgjøre en del av sakens dokumenter, og det foreligger derfor en saksbehandlingsfeil når direktoratet ikke har vurdert Lovundlaks sin begjæring om partsinnsyn. Vi bemerker at innsyn kan bes om på alle stadier av saksbehandlingen, og direktoratet kan ikke avvise en slik begjæring uten å vurdere realiteten i innsynsbegjæringen. Vi mener videre det vil være i tråd med god forvaltningsskikk om direktoratet, uavhengig av om det mente at Atlantis sin søknad var omfattet av begrepet "sakens dokumenter" i forvaltningslovens § 18, vurderte om det skulle gis innsyn etter offentleglova.

Departementet legger imidlertid til grunn at det avgjørende for Fiskeridirektoratets vedtak har vært at konseptet Akula ikke oppfyller vilkåret om "betydelig innovasjon", og det var følgelig ikke nødvendig for Fiskeridirektoratets avslag å vise til at likheten mellom de to konseptene i realiteten tilsa at det dreier seg om to like konsepter. Dermed er det ikke grunn til å regne med at spørsmålet om innsyn i Atlantis sin søknad har kunnet virke bestemmende for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41, og vedtaket er likevel gyldig.

Selskapet har bedt om innsyn nå slik at hensynet til kontradiksjon i klagerunden kan ivaretas. Under henvisning til at departementet er enig med Fiskeridirektoratet i at konseptet Akula ikke oppfyller vilkåret om "betydelig innovasjon" og at søknaden derfor må avslås på dette grunnlaget alene, vil Atlantis sin søknad ikke lenger være omfattet av begrepet "sakens dokumenter" i forvaltningslovens § 18. Et slikt tolkningsresultat underbygges av at en ev. foreleggelse av Atlantis sin søknad nå, med mulighet for Lovundlaks til å inngi kommentarer, ikke vil avstedkomme noe annet resultat enn unødvendig tidsbruk hos selskapet.

Departementet legger ellers til grunn at direktoratet på ordinært vis vil håndtere Lovundlaks sin innsynsbegjæring, og at direktoratet ev. avklarer med Lovundlaks om begjæringen opprettholdes fra selskapets side.

#### **4.4 Andre saksforhold**

Lovundlaks har anført at det bør tilstrebes et mangfold ved å la både små og store aktører slippe til og at dette bør være et mål i seg selv og at dette også kan tolkes inn i formålet om utviklingstillatelse, jf. laksetildelingsforskriften § 22 andre ledd, og at dette også tilsier at avslaget må omgjøres.

Departementet vil påpeke at formålet med utviklingstillatelsene er å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. I retningslinjene punkt 3.1 er det fremhevet at *"Utgangspunktet er at dette er en ordning som omfatter de store prosjektene som næringen selv ikke vil/kan ta risikoen ved å realisere på egen hånd."* Samtidig er det, blant annet for å hensyn ta at næringen består av aktører med ulik finansiell styrke, lagt opp til at det er en *"viss adgang til å ta hensyn til søkers evne til å foreta slike investeringer som omsøkt."* I vurderingen av om prosjektet innebærer "betydelig innovasjon" legges det imidlertid ikke vekt på hvilken størrelse selskapet som har søkt har.

## 5. Vedtak

Klagen fra Lovundlaks AS 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*