

Tombre Fiskeanlegg AS
Smartflex AS

Deres ref

Vår ref

Dato

20/147-11

22. desember 2023

Tombre Fiskeanlegg AS - Svar på klage på avslag på utviklingstillatelser

Nærings- og fiskeridepartementet viser til klage fra Tombre Fiskeanlegg AS (heretter «Tombre» eller «klager») 6. mai 2019 på Fiskeridirektoratets avslag 5. april 2019 på Fiskeridirektoratets avslag på søknad om seks utviklingstillatelser til konseptet SemiTorus, og sakens dokumenter for øvrig.

Fiskeridirektoratet har vurdert klagen, men fant ikke grunn til å omgjøre eller endre sitt vedtak.

Saken ble oversendt Nærings- og fiskeridepartementet for klagebehandling og endelig avgjørelse 9. januar 2020.

Departementet har kommet til at klagen avslås. Begrunnelsen for dette vedtaket følger av punkt 2 nedenfor.

1 Sakens bakgrunn

Om konseptet SemiTorus

Tombre Fiskeanlegg AS søkte 17. november 2017 om seks utviklingstillatelser til konseptet «SemiTorus». I følge søknaden er konseptet et utviklingssamarbeid mellom Tombre og SmartFlex AS.

Konseptet «SemiTorus» beskrives som et flytende, lukket integreert gjennomstrømningsanlegg for produksjon av postsmolt og matfisk i sjø. Det ønskes utviklet et pilotanlegg og et prototypeanlegg.

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
Havbruksavdelingen

Saksbehandler
Jacob Lian
22 24 66 47

Skroget («torus») er utformet av sammensveisede sirkulære rør i HDPE som til sammen utgjør en torus-form. Dette skal være delvis fylt med vann, der vannet utgjør oppdrettsvolumet fisken oppholder seg i. I delen av skroget som ikke er fylt med vann, skal røktene kunne oppholde seg. Det kan her utføres ulike driftsfunksjoner. Det skal utvikles et verktøydrag som skal trekke en kjetting på hver side av oppdrettsbassenget inne i skroget. Denne skal blant annet kunne føre skott som skal dele bassenget ved trenging, føre kost og skrape for fjerning av slim og føring av slam i slamrenne. Dette systemet skal også kunne føre høytrykksdyser ved vasking og desinfisering.

I midten av «SemiTorus» skal det ligge en senterflåte med barduner som skroget er forankret i. Her absorberes alle miljøkrefter som virker på torus. Videre er det planlagt inkorporert en serviceseksjon i tilknytning til skroget. Av søknaden fremgår at dette skal romme tekniske installasjoner som kontor, kontrollrom, sirkulasjonspumper, og andre drifts- og servicekomponenter.

Flyter bestående av rør som kan fylles med ballastvann skal etableres på yttersiden og inn mot midten av konstruksjonen. Foruten å sørge for stabilitet, skal flyteren sørge for at anlegget ikke synker ved skade på skroget.

Vann hentes inn gjennom bunnen av servicestasjonen. Herfra vil vannet føres via pumper til rørene i veggelementer i torus, og deretter inn til selve oppdrettsbassenget via dyser. Inntaket inn til bassenget vil bli jevnt fordelt i innersirkel på torus og dysene skal rettes slik at det blir sirkulasjon i vannet.

Det skal utvikles og installeres et oksygeneringsanlegg for prototypeanlegget. Herfra skal det føres oksygen til produksjonsenheten via slanger fra serviceseksjonen som legges under indre veggplate langs lengden av torus, med dyser ut i oppdrettsbassenget. Videre skal det tilføres oksygen ved vanninntak i serviceseksjonen.

Vanninntaket fra sjøen utenfor skal baseres på kontinuerlig overvåking av vannlag under skroget og ned til 30 meters dybde. Basert på de målte verdiene kan inntaksdybden styres manuelt eller automatisk. Vanninntaket skal konstrueres slik at det kan suges vann fra ulike dybde.

5. september 2018 leverte klager supplerende dokumentasjon som utdyper temaene terminologi, TRL, patent, prosjektplan, montering, testing, fiskehelse, slambehandling samt budsjett.

For en detaljert gjengivelse av konseptet vises til søknaden i sin helhet.

Fiskeridirektoratets avslag

5. april 2019 avslo Fiskeridirektoratet søknaden om utviklingstillatelse. Direktoratet fant at konseptet SemiTorus var tilnærmet likt konseptet «Marine Donut» (heretter «Marine Donut» eller «Donut»), som allerede var blitt tildelt utviklingstillatelse. Fiskeridirektoratet slo etter dette fast at likheten til Marine Donut innebar at konseptet SemiTorus ikke oppfylte formålet bak ordningen med utviklingstillatelse, og at søknaden måtte avslås på dette grunnlag.

Tombres klage

Tombre påklaget Fiskeridirektoratets vedtak 6. mai 2019. Klagers hovedanførsel er at konseptet SemiTorus oppfyller samtlige vilkår for utviklingstillatelse, og følgelig at Fiskeridirektoratet må omgjøre sitt avslag og tildele seks utviklingstillatelse i tråd med søknaden.

I klagen anføres feil i saksbehandlingen fra Fiskeridirektoratets side. Etter klagers syn har direktoratet lagt feil vurderingskriterier til grunn, herunder en feil/mangelfull vurdering av kriteriet «betydelig innovasjon», samt lagt feil kriterier til grunn for sammenligningsvurderingen av de to konseptene.

Klager anfører videre at de to konseptene hverken er like eller tilnærmet like. Det anføres også at direktoratet har lagt for liten vekt på ulikheter klager mener er betydningsfulle. Klager peker også på det som etter deres syn er sentrale forskjeller mellom konseptene.

27. mai 2019 ettersendte klager et notat som i detalj redegjør for ulikheter mellom konseptene med utgangspunkt i SemiTorus' oppbygning og sentrale funksjoner.

Fiskeridirektoratets klageinnstilling

Fiskeridirektoratet behandlet 8. januar 2020 saken på nytt, men fant ikke grunn til å endre eller oppheve sitt avslag av 5. april 2019.

Tilleggsargumentasjon til NFD i etterkant av klage

22. juli 2020 mottok Nærings- og fiskeridepartementet et brev med tittelen «*Anke på avslag på søknad om utviklingstillatelse for lukket flytende oppdrettsanlegg, SemiTorus*» [..].».

Oversendelsen har fem vedlegg, og i oversendelsesbrevet fremgår at siktemålet med dokumentene er å påpeke hva som skiller konseptet SemiTorus fra konseptet Marine Donut. Dokumentene er dels en gjengivelse av tidligere innsendt dokumentasjon, men klager tar i disse dokumentene særlig for seg Fiskeridirektoratets vurderinger og standpunkt fra klageinnstillingen 8. januar 2020. I oversendelsen fremgår redegjørelser for anførte ulikheter mellom konseptene innen:

- Konseptenes bidrag til å løse miljø- og arealutfordringer næringen står overfor
- Rømmingssikkerhet
- Patent

- Skrog og stabilitet, sjødyktighet
- HMS
- Sirkulasjonssystem
- Oksygenering og fiskehelse og -velferd
- Fortøyning
- Slambehandling.

2 Departementets vurdering

Departementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 6-1 annet 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 akvakulturområdet som er i alminnelig kommersiell bruk og kan ikke bare være en naturlig videreføring av det som er benyttet tidligere."

Som det fremgår av § 6-6 første ledd, *"kan"* en søker få tildelt utviklingstillatelser. Hvorvidt en aktør innvilges utviklingstillatelser, beror derfor på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Vilkårene *"betydelig innovasjon"* og *"betydelige investeringer"* er kumulative, og må derfor begge være oppfylt for at utviklingstillatelser skal kunne tilkjennes.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelser. I merknadene til laksetildelingsforskriften § 23b første ledd (tilsvarer dagens § 6-6) heter det blant annet i nest siste avsnitt at det ikke kan tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet med ordningen.

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser, og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

2.1 Anførsler knyttet til Fiskeridirektoratets saksbehandling

Klager anfører at Fiskeridirektoratet har tolket og anvendt tildelingsreglene for utviklingstillatelser på en uriktig måte, ved at direktoratet ikke har vurdert konseptet opp mot samtlige vilkår for tildeling før de sammenligner de to konseptene.

Fiskeridirektoratet er uenig i dette, og begrunner sin fremgangsmåte slik i klageinnstillingen s. 4:

«Fiskeridirektoratet kan ikke se at det er noe i regelverket eller retningslinjene som forplikter direktoratet til å først vurdere hvorvidt et prosjekt oppfyller samtlige tildelingsvilkår isolert sett, før direktoratet kan vurdere hvorvidt prosjektet er likt eller tilnærmet likt et annet prosjekt som tidligere er tildelt utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet foretar en grundig gjennomgang og vurdering av samtlige søknader om utviklingstillatelser. Av effektivitetshensyn begrenser Fiskeridirektoratet seg imidlertid til én avslagsgrunn i vedtaket. Etter direktoratets vurdering medfører ikke dette feil ved saksbehandlingen av søknaden fra Tombre.»

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet at det ikke fremgår noe i tildelingsregelverket som tilsier at alle vilkår for tildeling må være vurdert før en eventuell sammenligning av konsepter kan gjøres. Likheter til andre konsepter er en sentral del av det som må vurderes ved søknader om utviklingstillatelser, da likheter til andre konsepter kan gjøre at formålet bak ordningen ikke oppfylles. For et tilfelle som det foreliggende, er det derfor departementets syn at direktoratet klart har anledning til å basere et avslag på at konseptet ikke innfrir formålet med tillatelsesordningen. For øvrig er det langvarig praksis både i Fiskeridirektoratet og departementet for å ikke gå videre med vurdering av tildelingsvilkår når det allerede er konkludert med at tillatelse ikke kan gis basert på en eller flere av reglene for tildeling.

Klager anfører at det er en feil ved Fiskeridirektoratets saksbehandling at direktoratet flere steder i vedtaket vurderer hvilke løsninger mellom de to konseptene som er kvalitativt best.

Departementet er enig med klager i at vurderingen av hvorvidt et konsept er likt eller tilnærmet likt et annet konsept, og derfor ikke vil innfri formålet bak ordningen, i utgangspunktet må baseres på faktiske likheter og ulikheter mellom konseptene. Vi er også enig med klager i at det enkelte steder i Fiskeridirektoratets vedtak fremstår som om kvaliteten på konseptets bestanddeler og konseptet som sådan sammenlignes.

Slik departementet leser Fiskeridirektoratets vurderinger på side 4-6 i vedtaket, er dette i all hovedsak sammenligninger av likhet og ulikhet i form og funksjon for de ulike bestanddelene i konseptene. I motsetning til klager kan vi uansett ikke se at Fiskeridirektoratet (eller departementet) skal være avskåret fra å kunne trekke vurderinger knyttet av de respektive konseptenes kvalitet i en helhetsvurdering. Departementet er enig med direktoratet i at slike forhold kan få betydning i en vurdering av hvorvidt et senere konsept er egnet til å løse miljø- og arealutfordringer, jf. laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd, på en bedre måte enn andre. Departementet kan etter dette ikke se at det var en feil i Fiskeridirektoratets

saksbehandling at det foretas enkelte sammenligninger hva gjelder kvaliteten på de ulike bestanddelene mellom konseptene.

Ut fra fokuset i klage og ettersendt dokumentasjon fremstår det for departementet at de sentrale klagegrunner dreier seg om at konseptet SemiTorus ikke er tilstrekkelig likt konseptet Marine Donut. Anførsler knyttet til dette vil behandles i det følgende.

2.2 Anførsler knyttet til likheter og ulikheter mellom SemiTorus og Marine Donut

I sitt avslag la Fiskeridirektoratet avgjørende vekt på likheten mellom konseptet SemiTorus og konseptet Marine Donut.¹ Fiskeridirektoratet viste til formålet bak tillatelsesordningen, slik det fremgikk av laksetildelingsforskriften § 22 (tilsvarende dagens § 6-1). Videre ble det vist til at retningslinjene slo fast at det ikke kunne tildeles tillatelser til like eller tilnærmet like prosjekter, da dette ikke vil bidra til å oppnå formålet bak ordningen. Etter en nærmere gjennomgang av konseptet fant direktoratet at konseptet SemiTorus var tilstrekkelig likt konseptet Marine Donut, og dermed ikke oppfylte formålet bak ordningen.

Klager er uenig i Fiskeridirektoratets vurdering, og har i både klage og ettersendt argumentasjon pekt på at konseptene hverken er like eller tilnærmet like.

Nærings- og fiskeridepartementet ønsker i denne forbindelse å fremheve formålet bak tildeling av utviklingstillatelser slik dette også fremgår av laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd. Her heter det at:

«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 [..]» (vår understreking).

Departementet har i en rekke avgjørelser, i vurderingen av hvorvidt konseptet utgjør «betydelig innovasjon» jf. laksetildelingsforskriften § 6-6, lagt til grunn at det stilles høye krav til ulikhet til andre konsepter for at tillatelser til utvikling kan tildeles, og at dette særlig gjelder for såkalt lukket og semi-lukket teknologi.

I departementets vedtak av 21. januar 2020 i saken Eco Fjord Farming AS sammenfattes dette på følgende måte på side 6-7:

«Departementet har i klageavgjørelse 25. november 2019 i sak vedr. Aquafarm Utvikling AS gitt uttrykk for at formålet med ordningen ikke oppnås dersom avstanden mellom det omsøkte prosjektet og eksisterende anlegg (også i et forskningsprosjekt eller forskningskonsesjon) ikke er tilstrekkelig. Videre har departementet på side 7 i klageavgjørelsen av 7. november 2019 (Osland Havbruk AS) vist til utviklingen i næringen,

¹ Marine Harvest fikk med konseptet Marine Donut tilsagn på to utviklingstillatelser i Fiskeridirektoratets vedtak datert 5. april 2019.

der det i dag er flere semi-lukkede og lukkede anlegg under uttesting med tilhørende utstyr og systemer. Departementet uttalte i saken at flere lukkede konsepter har blitt tildelt utviklingstillatelser, noe som både gjør at lukkede konsepter i seg selv er nærmere en kommersialisering enn tidligere, og at det skal mer til for at konseptet skal kunne anses for å være tilstrekkelig ulikt andre konsepter til at det kan tildeles utviklingstillatelse.»

Som det fremgår av sitatet ovenfor, stilles det særlig for utviklingskonsepter med lukket produksjonsteknologi høye krav til ulikhet fra andre konsepter for at utviklingstillatelser kan tildeles. Denne høye terskelen må følgelig få anvendelse også i foreliggende sak.

Departementet har også i en rekke saker vist at det stilles høye krav til dokumentasjon for søknader om utviklingstillatelser. Vi viser i denne forbindelse til vårt vedtak 29. oktober 2019 i saken Pure Atlantic AS der det uttales følgende om vurderingen av realiserbarhet og kravet til dokumentasjon:

"Departementet er ikke uenig med Fiskeridirektoratet om at det 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 utviklingstillatelser 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."

I klagen anføres at Fiskeridirektoratet har tatt uriktig utgangspunkt i sammenligningsvurderingen. Det vises til en vurdering av likhet mellom konsepter i Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 8. september 2017 i saken Havfarm 1 og 3, der departementet blant annet viser til at «[...] Ulikhet mellom [havfarmene] 1 og 2/3 kan vurderes utfra både form og funksjon». I klageinnstillingen skriver Fiskeridirektoratet om dette:

«Fiskeridirektoratet er enig med klager i at både form og funksjon skal sammenlignes ved vurderingen av om to prosjekt er like eller tilnærmet like. I motsetning til klager mener imidlertid Fiskeridirektoratet at dette også er gjort i avslagsvedtaket.»

Nærings- og fiskeridepartementet er enig med både klager og Fiskeridirektoratet i at form og funksjon på konseptene kan sammenlignes. Videre er vi enig med Fiskeridirektoratet i at begge disse elementene sammenlignes i direktoratets vedtak av 5. april 2019. Etter

departementets syn er det imidlertid i *vektingen og betydningen* av likheter og ulikheter i form og funksjon at klager og Fiskeridirektoratet har ulik oppfatning.

Anførselen om at Fiskeridirektoratet har tatt uriktig utgangspunkt i sammenligningsvurderingen tilbakevises.

Departementet vil i det følgende vurdere hvorvidt konseptet SemiTorus er likt eller tilnærmet likt konseptet Marine Donut. Vi vil først ta stilling til klagers egen beskrivelse av sentrale ulikheter mellom sentrale bestanddeler i de respektive konseptene, slik dette redegjøres for i klagen og ettersendt dokumentasjon.

Sirkulasjonssystemet

Utfra søknaden skal sirkulasjonssystemet bestå av hovedelementene inntakssystem, pumpesystem, veggørssystem, oppdrettsbassenget samt bruktvannssystemet.

Klager anfører at Fiskeridirektoratet feilaktig har lagt til grunn at det ikke er ulikheter mellom sirkulasjonssystemene, og at de feilaktig har vektlagt at Marine Donuts løsning er bedre, da dette konseptet innehar oksygenering.

Klager fremhever videre at *«eksterne systemer for oksygenering finnes tilgjengelig på markedet i dag og vil selvsagt kunne kjøpes inn ved eventuelt behov»*. Fiskeridirektoratet skriver i klageinnstillingen at de har tatt stilling til konseptet slik det var beskrevet i søknaden, og ikke vurdert muligheten for eventuelt innkjøp. De fremhever videre at *"/b]asert på at pilotanlegget ikke skal ha oksygenering, samt at det ikke foreligger CFD-beregninger av vannstrømmen, vurderer Fiskeridirektoratet at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at fiskehelse- og velferd vil være ivaretatt.»*

I ettersendt argumentasjon til NFD fremhever klager at *«oksygenering .. ikke [er] en del av sirkulasjonssystemet slik vi ser det»*, og videre at *«oksygenering er en del av sikkerhetssystemet vårt. Sikkerhetssystemet er ikke medtatt i søknaden.»* Departementet presiserer her at det heller ikke fremgår informasjon om dette sikkerhetssystemet i den ettersendte dokumentasjonen.

Lukkede eller semi-lukkede akvakulturanlegg er avhengige av systemer som sørger for tilstrekkelig god vannkvalitet inne i anlegget til enhver tid slik at fiskehelse og -velferd er ivaretatt. Departementet presiserer at det er opp til søker å dokumentere hvordan konseptet ivaretar fiskehelse og -velferd. CFD-analyser kan bidra til å dokumentere strømningsbildet inne i torusen, men dette kan også dokumenteres på andre måter. Klager anfører at de har foretatt en modelltest som angir gyldigheten av deres egne beregninger. Vi kan ikke se at modelltesten eller beregningene er dokumentert gjennom eksempelvis rapport fra modelltest eller tilhørende korrelasjonsrapport. Departementet er etter dette enige med Fiskeridirektoratets vurdering om at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at fiskehelse- og velferd vil være ivaretatt, og anser søknaden mangelfull på dette punkt.

Klager fremhever at direktoratet feilaktig har lagt til grunn at SemiTorus skal være et lengdestrømsanlegg. Designfilosofien utgjør derimot et tverrstrømsanlegg, men likevel slik at dysevinklene i anlegget kan stilles slik at anlegget også fungerer som et lengdestrømsanlegg. Hvorvidt anlegget ender som et lengdestrøms- eller tverrstrømsanlegg, vil først avgjøres etter uttesting av piloten.

Klager fremhever videre at *"SemiTorus tar vann fra forskjellige dyp alt ettersom vannkvalitet forandrer seg. Det gjør også Donut tilsynelatende. For begge er det pumper som beforder vann gjennom systemet. Men SemiTorus har plass til langt flere pumper enn Donut og derfor større kapasitet."*

Det beskrives tre ulike løsninger som skal kunne hente vann fra ulike dyp fra 25m ned til 100m. Ifølge klager er det ikke avgjort hvilke av disse løsningene som vil bli benyttet for SemiTorus. I vedlegget i klagen som omhandler sirkulasjonssystemet beskriver klager også bakgrunnen for valg av antall pumper, og opplyser følgende: *«Vi har pr. nå 6 pumper, men vurderer å bruke 12 pumper med halve kapasiteten».*

Akvakulturanlegget skal ifølge klager være et tverrstrømsanlegg, men dersom testing viser at lengdestrøm fungerer bedre vil dysene stilles deretter. Departementet legger til grunn at dette er uavklart, og vi kan derfor ikke vektlegge dette forholdet i sammenligningsvurderingen. Klager anfører at de stillbare dysene er en fordel som Marine Donut ikke har, men at dette kun vil være tilfelle i testfasen. Det er beskrevet ytterligere om sirkulasjonssystemet i ettersendt dokumentasjon i tillegg til designfilosofi og hvordan systemet er tenkt å fungere. Det er imidlertid flere designvalg som fremdeles fremstår som uavklarte, eksempelvis for inntaksarrangementet. Vi vurderer etter dette at sirkulasjonssystemet på dette punkt ikke er tilstrekkelig beskrevet i søknad og ettersendt dokumentasjon. Dette gjør det utfordrende for departementet å vurdere realiserbarheten av denne delen av prosjektet.

Vannanalysesystemet

I klagen beskrives vannanalysesystemet som et system for *«kontinuerlige vannprøver og kontinuerlig analyse fra flere posisjoner utenfor vanninntaket. Dette systemet skal gi varsel om ulike endringer i kvaliteten av sjø i de dybder det er mulig å velge sjø fra. Denne informasjonen skal være tilgjengelig tidnok til at inntaksdybde skal kunne endres [..].»*

Det vises videre til at *«Inntaksvann har variasjon i temperatur, salinitet, alger, maneter, lus etc. Dette er viktige parameter som kan måles».*

I Fiskeridirektoratets vedtak om tilsagn til utviklingstillatelse for konseptet Marine Donut datert 5. april 2019, vises på side 3 til at Marine Donut skal *«overvåke parametere som temperatur, oksygenivå, CO₂, pH og salinitet».*

Utover de parametere Marine Donut skal måle, viser klager altså til at også alger, maneter og lus skal måles. Hva gjelder måling av alger, lus og maneter kan dette så vidt

departementet bekjent være utfordrende å måle på en måte som muliggjør bruk slik søker legger opp til. Dette tilsier at klager burde beskrevet nærmere hvordan dette er tenkt å gjøres.

Ordningen med fisk og røkter i samme rom

Klager har anført at innretningen der fisk og røkter opptrer i samme rom er en betydelig ulikhet fra Marine Donut, som må vektlegges. Det fremheves i klagen at denne innretningen innebærer en økt trygghet for de ansatte, og derfor god ivaretagelse av HMS.

Fiskeridirektoratet fremhever i klageinnstillingen at HMS alltid vil være viktig, og at denne innretningen kunne innebære en forbedring dersom anlegget skulle ligge eksponert, men at SemiTorus derimot er dimensjonert for skjermede lokaliteter. Det vises til at Marine Donuts løsning innebærer *«en kombinasjon av kameraovervåkning og tilkomst via luker»*. Direktoratet opprettholder deretter sin vurdering fra klagen om at forskjellen i innretning på dette punkt ikke vil *«være en forskjell av særlig stor betydning på skjermede lokaliteter SemiTorus er dimensjonert for»*.

I ettersendt dokumentasjon til NFD fremhever klager videre at SemiTorus er skalerbar, og at konseptet derfor ikke er begrenset til skjermede farvann. Klager anfører at direktoratet henviser til tall fra deres søknad som er spesifikk for SemiTorus' pilotanlegg. Dette anlegget er beregnet for en lokalitet tilhørende Tombre med Hs lik 1,54m. Klager skriver videre om dette at *«Pilot anlegget er ikke typisk for hva SemiTorus konseptet teknisk sett kan bygges for av bølgehøyder»*. Ifølge klager er ikke lokaliteten for SemiTorus prototype bestemt enda, men at *"Ingen alternativer er strøket av listen på grunn av vær."*

Departementet kan ikke se at det noen steder i dokumentasjonen er spesifisert hvilke bølgehøyder konseptet skal kunne tåle, eller angitt noen øvre grense. Det foreligger heller ingen dokumentasjon som godtgjør at konseptet kan bygges for andre bølgehøyder enn angitt i opprinnelig søknad. Departementet tiltrer Fiskeridirektoratets vurdering om at røkting inne i SemiTorus kunne blitt ansett som en forbedring med tanke på HMS, dersom anlegget faktisk var dimensjonert for eksponerte lokaliteter. Som allerede redegjort for, finner departementet det ikke godtgjort at anlegget faktisk er dimensjonert for eksponerte lokaliteter. Utfra det som er fremlagt av dokumentasjon i denne saken kan innretningen der fisk og røkter oppholder seg i samme rom følgelig ikke anses som en forbedring sammenlignet med løsningen Marine Donut har valgt.

Konstruksjon

Som ulikhet fra Marine Donut anføres også at *«SemiTorus har et selv bærende skrog som kan bygges med kjent teknologi av flere eksisterende firma og uten store nye krav til infrastruktur»*.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at det at SemiTorus har et selv bærende skrog som kan bygges med velkjent teknologi og uten store krav til infrastruktur, kan være fordelaktig.

Det fremheves videre i klagen at SemiTorus «... har fire barrierer mellom sjø og fisk. Dette gjør produksjonsenheten svært rømmingssikker». Det anføres også at «med sirkulær styrkebærende struktur fremstår det som at SemiTorus vil absorbere ekstreme krefter ved kollisjon bedre og på en annen måte enn Marine Donut».

I klageinnstillingen vurderer Fiskeridirektoratet at sistnevnte påstand ikke er dokumentert, og at det ikke foreligger noen rømningsrisikoanalyse for anlegget. Direktoratet skriver videre at:

«Etter det Fiskeridirektoratet erfarer fra rapporterte rømminger fra lukkede anlegg i sjø er det andre hendelser enn påkjørsel/kollisjon som har vært den dominerende årsaken. Det har blant annet vært rapportert at fisk har kommet seg ut av via inntak- og utløpsrør. Doble sikringsbarrierer på inntak- og utslippspunkt vil derfor være av betydning for rømmingssikkerheten. Marine Donut skal ifølge søknad og tilsagn ha doble barrierer, hvilket også synes å være tilfelle for SemiTorus.» Fiskeridirektoratet vurderte på bakgrunn av dette rømmingssikkerheten til SemiTorus som tilsvarende som for Marine Donut.

Departementet er enig med Fiskeridirektoratet i at kollisjon/påkjørsel ikke anses for å være en av de fremste årsakene til rømming, heller ikke for konvensjonelle anlegg. Det stilles likevel krav til at akvakulturanlegget er robust og har tilstrekkelige strukturelle egenskaper til å oppfylle dets funksjon. Hull i not er en av de fremste årsakene til rømming og en konstruksjon med en lukket, stiv innhegning vil kunne være mer rømmingssikker enn konvensjonelle anlegg med flytekrage og not. Dette gjelder for både Marine Donut og SemiTorus.

I ettersendt dokumentasjon til NFD, dokumentasjon vedlegg 2, «Anførsler til direktoratets avslag – Detaljer», skriver klager at Fiskeridirektoratets erfaring fra rapporterte rømminger fra lukkede anlegg i sjø må sikte til erfaring fra settefiskanlegg og at det er derfor inntaks- og avløpsrør dominerer i rømningsstatistikken. Klager anfører videre at SemiTorus er bygget i samme materiale som polarringene, og har samme egenskaper, og at den dermed har "evne til å motstå ytre belastninger i uten strukturelle sammenbrudd ved hjelp av absorpsjon av støtenergi". Denne oppbyggingen med sveisede sirkelformede rør utgjør, ifølge klager, en forskjell som gjør den mer rømmingssikker enn Marine Donut. Klager skriver i ettersendt dokumentasjon vedlegg 4, «Sjødyktighet av torus-formede objekt» at SemiTorus er designet slik at den opprettholder egenskapene gitt av materialets evne til å absorbere energi, men at dette hovedsakelig vil gjelde lokalt da praktiske forhold som indre utstyr begrenser fleksibiliteten. Ifølge klager vil ikke Marine Donut ha samme mulighet til å opprettholde egenskapene gitt av materialet grunnet oppbygging av ytre skrog med sveisede plater. Videre beskrives hvordan konseptet SemiTorus løser utfordringer med stabilitet. Her fremkommer det blant annet at SemiTorus ifølge klager oppfyller kravene til intakt stabilitet og skadestabilitet gitt av standarden NS 9415:2021. Det anføres videre at SemiTorus løser stabilitetsutfordringene bedre enn Marine Donut, da SemiTorus har en lavere fyllingsgrad og en tykkere veggstruktur.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at ulik oppbygging og fyllingsgrad vil kunne gi noe ulik funksjonalitet blant annet ved at SemiTorus vil kunne ha et noe annerledes bevegelsesmønster og en annen respons i sjø enn Marine Donut. Ifølge klager gir dette SemiTorus en fordel ved at den er robust mot påkjørsel/kollisjon, samt at den får en sjødyktighet som Marine Donut ikke vil ha i grovt vær. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer, som nevnt ovenfor, at da påkjørsel/kollisjon ikke utgjør en betydelig del av utfordringen opp mot rømming av fisk i næringen, hverken for konvensjonelle anlegg eller lukkede akvakulturanlegg, anses ikke dette for å være en forbedring av betydning opp mot Marine Donut. Vi bemerker at vi uansett ikke kan se at det er dokumentert at SemiTorus vil kunne absorbere krefter ved en kollisjon eller grovt vær på en bedre måte enn Marine Donut. Det å oppfylle krav til stabilitet gitt av NS 9415:2021, som angir minimumskrav, anses generelt sett å være en forutsetning for alle akvakulturanlegg som skal driftes i dag. Departementet vurderer videre at hvordan de ulike konseptene sikrer tilstrekkelig stabilitet for en konstruksjon med torusutforming er av mindre betydning opp mot formålet med ordningen, så fremt begge konseptene har tilfredsstillende stabilitet. Vi er etter dette enig i Fiskeridirektoratets vurdering av at det ikke er godtgjort at SemiTorus vil være mer rømmingssikker enn Marine Donut.

Bidrag til å løse næringens miljø- og arealutfordringer

I ettersendt dokumentasjon, vedlegg 2 «Anførsel til Direktoratets avslag – Detaljer», fremhever klager at «*Det er utvilsomt slik at SemiTorus kan løse arealutfordringene på et bedre vis enn Donut*». Klager har vedlagt en figur som skal vise dette. Figuren viser en sammenligning av et akvakulturanlegg med én SemiTorus med et oppdrettsvolum på 66000m³, og et anlegg med tre Marine Donuts som til sammen gir et oppdrettsvolum på 66000m³. Det er tegnet en sirkel rundt bøyene på de to anleggene, og ifølge klager er arealet på sirkelen rundt SemiTorus på 54% av arealet rundt akvakulturanlegget med Marine Donuts.

I retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelser angis følgende som eksempel på bidrag til løsninger av næringens miljø- og arealutfordringer: «*Dette vil blant annet kunne dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg som kan brukes lengre til havs og innerst i fjorder. Dette kan bidra til at tidligere uegnede arealer kan benyttes til oppdrett, og at arealutnyttelsen i kystsonen totalt sett kan bli mer effektiv.*»

Departementet er enig med klager i at SemiTorus fremstår som noe mer arealeffektiv enn Marine Donut. Dette er et forhold som kan få betydning i en vurdering av i hvilken grad et konsept bidrar til å løse næringens miljø- og arealutfordringer. Departementet kan imidlertid ikke se at SemiTorus' bidrag til å løse næringens miljø- og arealutfordringer i særlig grad avviker fra Marine Donut sine løsninger. Både SemiTorus og Marine Donut er lukkede akvakulturanlegg med inntak av dypvann, og begge anlegg skal ha løsninger for oppsamling av slam, som kan bidra til at tidligere uegnede arealer kan benyttes til oppdrett. Tilsvarende gjelder for en rekke andre lukkede anlegg under uttesting. Utfra dette er det etter departementets syn ikke tilstrekkelig for å konkludere med at SemiTorus løser næringens

miljø- og arealutfordringer på en bedre måte enn Marine Donut utelukkende ved at SemiTorus tilsynelatende fremstår mer arealeffektiv.

Slambehandling

I ettersendt dokumentasjon til NFD viser klager til at «[a]nlegget innehar første stegs sedimentering av slam og eget system for uttak av konsentrert slam». I søknaden beskrives et system som skal børste og skrape slam, og at dette skal føres ut til et utløp i senter av bunnen, og videre at «det planlegges med og avsettes plass for slamfeller og filtrering av sediment». Fra Fiskeridirektoratets vedtak i Marine Donut-saken fremgår at dette anlegget skal samle opp slam gjennom seks slamfeller som skal sørge for at sedimenter og fôrrester fjernes.

I vedlegg 2 og 3 i den ettersendte dokumentasjonen er SemiTorus' slamsystem beskrevet i detalj. I vedlegg 2 heter det blant annet at SemiTorus er avhengig av at man «.. har et stort område uten noen form for turbulens slik at slam rekker å settle til bunns hvor slam-opsamlingsystemet tar seg av det. Dette området vil måtte omfatte den største delen av totalvolumet. Om det området som er turbulent blir for stort, så blir slammet med bruktvannet ut». Departementet bemerker her at vi ikke kan se at det er dokumentert at SemiTorus vil ha et strømningsbilde som ivaretar dette, og at det dermed ikke er godgjort at systemet for slam er realiserbart og vil fungere etter hensikten. Departementet vurderer at det er systemet med børste og skrape som avviker fra innretningen Marine Donut har valgt. Som helhet vurderer imidlertid departementet at systemet for slambehandling for henholdsvis SemiTorus og Marine Donut i all hovedsak er likt, med enkelte mindre ulikheter i utforming. Utfra dette vil ikke SemiTorus slambehandlingssystem bidra til løsning av næringens miljø- og arealutfordringer utover systemer som eksisterer i andre lukkede anlegg under uttesting.

2.2.1 Helhetsvurdering

I sitt avslag peker Fiskeridirektoratet på at det foreligger sentrale likheter mellom Marine Donut og SemiTorus. De skriver blant annet følgende:

«Blant annet skal begge anleggene være sirkelformede lengdestrømsanlegg med vanngjennomstrømming. Begge anleggene skal ha inntak av dypvann uten filtrering. Videre skal begge anleggene ha løsninger for oppsamling av slam. Begge anleggene skal også bygges i HDPE, ha skyveskott for trengning av fisk og kunne heves for vedlikehold. Både Tombre og Mowi legger opp til utvikling av både pilotanlegg og prototype.»

Etter departementets syn foreligger det enkelte ulikheter mellom de to konseptene. Oppbyggingen og innretningen av de to konseptene er til dels ulik, i tillegg er det ulikheter knyttet til detaljer for hvordan anleggene skal driftes. Departementet er likevel enige med Fiskeridirektoratet i at det er sentrale likheter mellom anleggene, herunder at begge er torusformede anlegg med vanngjennomstrømming, at de begge skal ha inntak av dypvann uten filtrering, ha løsninger for slamopsamling samt at begge skal ha skyveskott for

trenging, og at de begge skal kunne heves for vedlikehold. Etter departementets syn er både form og funksjon svært lik mellom de to konseptene.

Departementet mener også at SemiTorus' løsninger for næringens miljø- og arealutfordringer i all hovedsak samsvarer med løsninger Marine Donut har valgt, nemlig at begge er lukkede konsepter som skal bidra til minimal påvirkning på omgivelsene, skal ha system for slambehandling, samt at de skal kunne etableres i områder som i utgangspunktet er uegnet for akvakultur. At SemiTorus skiller seg fra Marine Donut hva gjelder oppbygning og innretning innebærer ikke at SemiTorus bidrar til å løse næringens miljø- og arealutfordringer på en annen og bedre måte enn Marine Donut, all den tid SemiTorus i all hovedsak løser de samme utfordringene med bruk av de samme prinsippene som Marine Donut. Vi legger i denne forbindelse til at tilsvarende løsninger for bidrag til næringens miljø- og arealutfordringer som konseptet SemiTorus innehar, også er tatt i bruk i flere andre lukkede konsepter under uttesting. Departementet vil i denne sammenheng legge til at det er en nær sammenheng mellom formålet bak tillatelsesordningen og vilkåret om at et utviklingskonsept må innebære "betydelig innovasjon". Ved at konseptet SemiTorus' bidrag til å løse næringens miljø- og arealutfordringer ikke utgjør en forbedring sammenlignet med tilsvarende løsninger hos Marine Donut eller for andre lukkede konsepter, kan den innovasjonen som det anføres at konseptet medfører vanskelig anses som "betydelig".

Som redegjort for under punkt 2.2, vurderer departementet at flere av de sentrale bestanddelene som klager anfører at skiller deres konsept fra konseptet Marine Donut er mangelfullt dokumentert. Dette gjelder blant annet for sirkulasjonssystemet og ivaretagelsen av fiskehelse og -velferd, samt systemet for slambehandling. Den mangelfulle dokumentasjonen innebærer at departementet ikke kan konkludere med at konseptet vil kunne realiseres som tiltenkt. For det første kan de delene av konseptet som er mangelfullt dokumentert ikke vektlegges som forbedringer opp mot løsningene Marine Donut har valgt. For det andre kan formålet bak tillatelsesordningen nødvendigvis ikke innfris dersom konseptet ikke kan realiseres som tiltenkt. For det tredje er en vurdering av konseptets realiserbarhet sentralt for at konseptets innovasjonspotensial skal kunne vurderes som tilstrekkelig høyt, og dermed utgjøre "betydelig innovasjon". Den mangelfulle dokumentasjonen taler derfor for at konseptet SemiTorus ikke oppfyller kravet til "betydelig innovasjon", jf. laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at konseptet SemiTorus samlet sett ikke innfrir formålet bak ordningen med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd, og heller ikke vil innebære teknologiutvikling som kommer akvakulturnæringen til gode, jf. laksetildelingsforskriften § 6-1. Departementet har også kommet til at konseptet ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 6-6 første ledd. Vi viser i denne forbindelse også til den høye terskelen for innvilgelse av utviklingstillatelser.

Da vi har konkludert med at konseptet SemiTorus ikke oppfyller formålet bak ordningen, og heller ikke innebærer «betydelig innovasjon», vil vi ikke foreta en vurdering av hvorvidt

konseptet innfrir øvrige vilkår for tildeling av utviklingstillatelse, herunder hvorvidt konseptet innebærer «betydelige investeringer», jf. laksetilodelingsforskriften § 6-6 første ledd.

3 Vedtak

Klagen avslås. Fiskeridirektoratets avslag av 5. april 2019 opprettholdes.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. § 28 tredje ledd.

Mulig søksmål om hvorvidt vedtaket er gyldig, eller krav om erstatning som følge av vedtaket må tas ut innen seks måneder fra det tidspunkt vedtaket er mottatt, jf. laksetilodelingsforskriften § 6-15.

Med hilsen

Yngve Torgersen
ekspedisjonssjef

Kjersti Vartdal
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fiskeridirektoratet

Adresseliste

Smartflex AS
Tombre Fiskeanlegg
AS