

Mottakere ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/5899-29

9. mars 2021

## **Roxel Aqua AS - klage på avslag på søknad om utviklingstillatelser til konsept Octopus**

### **1 Innledning**

Vi viser til klage fra Roxel Aqua AS datert 18. januar 2019 på Fiskeridirektoratets vedtak om avslag på søknad om utviklingstillatelser. Klagen ble oversendt til Nærings- og fiskeridepartementet for endelig avgjørelse 14. oktober 2019.

Roxel Aqua AS (heretter også omtalt som «Roxel» eller «klager») søkte 16. november 2017 om 14 utviklingstillatelser for å realisere konseptet «Octopus». Fiskeridirektoratet avsto søknaden 30. november 2018 fordi prosjektet ikke var tilstrekkelig konkretisert og dokumentert. Kravet om «betydelig innovasjon» var derfor ikke oppfylt.

Roxel er part i saken og klagen er innkommet innen utvidet klagefrist, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd. Nærings- og fiskeridepartementet kan som klageinstans prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34.

Nærings- og fiskeridepartementet har kommet frem til at Fiskeridirektoratets avslag 30. november 2018 oppheves. Begrunnelsen for departementets vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25, følger nedenfor.

## 2 Rettslig grunnlag

Det rettslige grunnlaget for tildeling av tillatelser til utviklingsformål, eller utviklingstillatelser, fremgår av laksetildelingsforskriften. Ifølge formålsbestemmelsen i forskriftens § 22 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 utviklingstillatelser i forskriftens § 23b. Bestemmelsens første og annet ledd har denne ordlyden:

*"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."*

Terskelen for å få tildelt utviklingstillatelse(r) er høy. Det følger av laksetildelingsforskriften § 23b første ledd, første punktum at prosjektet må omfatte utvikling av teknologi som innebærer «betydelig innovasjon» og «betydelige investeringer». Som det fremgår av laksetildelingsforskriften § 23b første ledd annet punktum, er formålet med ordningen 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.

Departementet har også fastsatt retningslinjer som gir en nærmere beskrivelse av formålet med utviklingstillatelser og hva som skal vektlegges ved behandlingen av søknadene. I retningslinjene er det også beskrevet nærmere hvilke prosjekter som er omfattet 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 og fôr. Ordningen er begrenset til prosjektene som næringen selv ikke vil/kan realisere uten at staten bidrar ved tildeling av utviklingstillatelser. I retningslinjene er det også nærmere beskrevet hva som anses som utviklingsarbeid. Arbeidet må blant annet inneholde et nyhetselement og det må være knyttet en viss grad av usikkerhet til resultatet.

## 3 Bakgrunn

### 3.1 Søknaden

Roxel søkte 16. november 2017 om 14 utviklingstillatelser til sitt konsept «Octopus».

Det omsøkte konseptet består av en modifisert jackup-rigg tilknyttet 12-14 merder. Merdene skal omkranse riggen og skal kunne trekkes ned under havoverflaten ved hjelp av vinsjer på riggen. Merdenes normale operasjonsområde skal være i overflateposisjon, men den skal kunne trekkes ned ved bølgetilstander over Hs 4 meter. Merdene skal designes for Hs 10-12 meter i neddykket posisjon. Ifølge søker skal maks Hs kunne økes til 15 meter ved økt dybde. Riggen er dimensjonert for en maksimalt Hs på 30 meter og en vindstyrke på 45 meter i sekundet.

Konseptet omfatter utvikling av en merdkonstruksjon søker kaller «Briljant». Hovedprinsippet for nedtrekksmekanismen skal være wire/tau som skal koble riggen til merdene.

Nedtrekksmekanismen skal også benyttes til å sikre kontrollert heving ved trenging. I normal drift skal merdene være i overflateposisjon med den øvre flyteringen i overflaten. Dersom det er nødvendig for bestemte vær-, strøm- og bølgeforhold eller strategisk for å unngå lus, alger eller maneter, skal merdene trekkes ned under overflaten.

### 3.2 Fiskeridirektoratets avslag

Fiskeridirektoratet avsto søknaden med følgende konklusjon:

«Fiskeridirektoratet har kommet til at prosjektet Octopus ikke oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b. Direktoratet avslår etter dette søknaden fra Roxel Aqua AS.» Avslaget begrunnes i at prosjektet i søknaden ikke er tilstrekkelig dokumentert og konkretisert. I avslaget påpeker Fiskeridirektoratet flere svakheter ved søknaden. De fleste gjelder manglende dokumentasjon, men Fiskeridirektoratet påpeker også realiserbarheten isolert sett.

Fiskeridirektoratet fremhever blant annet følgende svakheter:

- Rotasjonsfortøyningssystemet er mangelfullt beskrevet.
- Jackup-riggens bæreevne etter den planlagte ombyggingen er ikke dokumentert.
- Løsningen med luftspalte er lite beskrevet i søknaden og det er usikkerhet knyttet til om fisken vil finne frem til og benytte spalten.
- Det er usikkert om trengemetoden beskrevet i søknaden er velferdsmessig forsvarlig.
- Trengemetoden beskrevet i søknaden innebærer at midtringen og toppringen blir liggende i overflaten når merden heves, som på flere måter kan føre til at store mengder fisk vil kunne fanges eller klemmes mellom det øvre nettet og den ytre notsiden. Slik Fiskeridirektoratet forstår trengemetoden vil den heller ikke gjøre det mulig å tømme merden helt.
- Det finnes ingen egnet reserveløsning dersom den skisserte løsningen for trenging ikke fungerer.
- Innfestingen og utslippen av snurpenoten er ikke beskrevet i søknaden.

- Fiskeridirektoratet stiller seg tvilende til om kapasiteten til fiskehelsemodulen "Floatilicer" er tilstrekkelig.
- Løsningen for uttak av slaktefisk er mangelfullt dokumentert.

Fiskeridirektoratet kommer også med eksempler i avslaget på manglende/utilstrekkelig dokumentasjon av det som omtales som konstruksjonsmessig realiserbarhet:

- Beskrivelse av forspenningslaster fra merd på jackup-rigg.
- Modifikasjon av jackup.
- Levetidsanalyser av nedtrekksmekanismer og mekaniske koblinger.
- Forankringsanalyser og notbelastninger fra deformasjoner av oppdriftsringer.

#### 4 Klagers anførsler

I klagen anføres det at det foreligger en rekke feil ved avslagsvedtaket. Disse kan oppsummeres punktvis og i korte trekk slik:

- Det er oppstilt et for strengt krav til dokumentasjon av prosjektets gjennomførbarhet sammenlignet med det som følger av laksetildelingsforskriften.
- Momentene i vurderingen av prosjektets gjennomførbarhet er uriktig. Spørsmålet om gjennomførbarhet må blant annet vurderes i lys av den kompetansen og den erfaringen som innehas av de partene som er involvert i Octopus-konseptet.
- Vurderingen av om vilkåret «betydelig innovasjon» er oppfylt er mangelfull. Dette skyldes at Fiskeridirektoratet ikke har vurdert konseptets innovasjonspotensiale. Vurderingen av om vilkåret er oppfylt har utelukkende knyttet seg til om prosjektet er tilstrekkelig dokumentert.
- Det foreligger saksbehandlingsfeil fordi Fiskeridirektoratet ikke har oppfylt sin veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Dette har ført til at Fiskeridirektoratet har lagt vekt på uriktig faktum og gjør derfor vedtaket ugyldig.
- Det foreligger saksbehandlingsfeil fordi Fiskeridirektoratet ikke har sørget for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Dette har ført til at Fiskeridirektoratet har lagt vekt på uriktig faktum og gjør derfor vedtaket ugyldig.
- Det er rettslig uholdbart og selvmotsigende at Fiskeridirektoratet både gir uttrykk for at saken er tilstrekkelig opplyst og at det i søknaden ikke er tilstrekkelig dokumentert at vilkåret om betydelig innovasjon er oppfylt.
- Det foreligger usaklig forskjellsbehandling fordi kravene til dokumentasjon som oppstilles i denne saken er strengere enn i tilsvarende saker, uten at det er saklige grunner for denne forskjellen.
- Prosjektet oppfyller formålet med ordningen.
- Fiskeridirektoratets vurdering av faktiske og tekniske beskrivelser er feil.
- Vilkårene for tildeling av utviklingstillatelser er oppfylt.

Roxel har også lagt frem supplerende opplysninger, og fremholder at dersom søknaden ikke var tilstrekkelig dokumentert i utgangspunktet, er den det med dette tillegget, og oppfyller da vilkåret om «betydelig innovasjon».

#### **4.1 Fiskeridirektoratets klageinnstilling**

Fiskeridirektoratet opprettholdt sitt avslag i sin innstilling til departementet datert 14. oktober 2019. Ingen av klagers anførsler førte helt eller delvis frem.

#### **4.2 Klagers merknader til klageinnstillingen**

Roxel Aqua AS innga 31. mars 2020 merknader til Fiskeridirektoratets klageinnstilling. Klager opprettholder her sin opprinnelige klage og sine klageanførsler. Hovedargumentene for hvorfor prosjektet bør tildeles tillatelser utdypes, nye anførsler og argumentasjon som fremkommer av klageinnstillingen blir imøtegått og konkrete tekniske innvendinger og spørsmål som fremkommer av klageinnstillingen blir besvart.

### **5 Departementets vurdering**

Departementet har gått gjennom søknaden med vedlegg, supplerende opplysninger, avslaget fra Fiskeridirektoratet, klagen, og Fiskeridirektoratets innstilling.

Departementet legger til grunn at kjernen i det omsøkte konseptet til Roxel Aqua AS er en modifisert jackup-rigg forbundet med slanger og wire/tau til flere nedtrekkbare merder for bruk på lokaliteter med signifikant bølgehøyde inntil 15 meter.

Departementet vil gjennomgå klagegrunnene enkeltvis i sin vurdering.

#### **5.1 Anførsel om saksbehandlingsfeil**

Klager har anført at Fiskeridirektoratets behandling av søknaden ikke har vært i samsvar med forvaltningslovens regler om veilednings- og opplysningsplikt, jf. forvaltningslovens §§ 11 og 17. Fiskeridirektoratet skriver i klageinnstillingen at:

*"Det fremgår av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».*

*Bernt og Rasmussen skriver i Frihagens forvaltningsrett at hensikten med formuleringen ikke kan være at enhver sak skal utredes maksimalt. «Det mulig(e) må fremkomme etter en avveining av på den ene side hensynet til samfunnet og partenes forventning om korrekte, hensiktsmessige og politisk lojale beslutninger, og på den annen side hensynet til forvaltningens praktiske mulighet for å løse sine oppgaver, og partenes interesse i å få saker avsluttet.»*

*Videre skriver Bernt og Rasmussen at «(i) søknadssaker som behandles etter lover som uttrykker rettslige vilkår for innvilgelse av søknaden, må det forventes at søkeren selv synliggjør eller dokumenterer at vilkårene er oppfylt (...) må det nok også som klar hovedregel forventes at parten selv gjør oppmerksom på de forhold som taler til hans fordel.»*

*Etter Fiskeridirektoratets vurdering må utgangspunktet være at det er søkeren selv som må legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for at vilkårene er oppfylt for tildeling av utviklingstillatelser. Fiskeridirektoratet viser i den sammenheng til at det i denne saken er søkt om et betydelig gode fra det offentlige, og at kriteriene for tildeling fremgår av forskrift og retningslinjer. Videre er Roxel en profesjonell part som det kan forventes har satt seg inn i gjeldende regler for tildeling av utviklingstillatelser, og som dermed kjenner til at listen ligger høyt for tildeling.*

*I e-posten Fiskeridirektoratet sendte Roxel 31. juli 2018 opplyste vi at saken ville bli tatt opp til behandling, samtidig som vi i tråd med direktoratets praksis orienterte om at Roxel hadde adgang til å supplere søknaden med relevant informasjon i løpet av tre uker.*

*Fiskeridirektoratet oppfordret dermed søker til å supplere søknaden. Roxel hadde også før e-posten ble sendt supplert søknaden med flere dokumenter, både 16. mars 2018 og 25. juni 2018. Det er presisert i forvaltningsloven § 11 at veiledningsplikten må «tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet». Hva dette innebærer må vurderes i sammenheng med den konkrete saken. Veiledningsplikten 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. Nærings- og fiskeridepartement slo fast i klagesaken som gjaldt Engesund Fiskeoppdrett AS 4. januar 2019 at utgangspunktet når det gjelder utviklingstillatelser, må være at det er opp til søker selv å legge frem de opplysningene som søker mener er relevante og nødvendige for saken. Departementet viste til at Engesund i forbindelse med klagesaken hadde fått mulighet til å ettersende informasjon som Fiskeridirektoratet vurderte i forbindelse med klagesaken. Det samme er tilfellet i denne saken.*

*Det er riktig at Fiskeridirektoratet har hatt en tett dialog med andre søkere til utviklingstillatelser, men dette har vært i saker hvor konseptene i større grad har ligget an til oppfyllelse av tildelingsvilkårene enn det Roxel har gjort. Det har altså ikke vært snakk om sammenlignbare saker. I tillegg finner Fiskeridirektoratet grunn til å nevne at alle søkere fikk tilbud om et veiledningsmøte før søknaden ble sendt inn, dette for å spare ressurser både hos søkerne og forvaltningen. Slikt møte ble avholdt med Roxel 19. oktober 2017.*

*Fiskeridirektoratet legger til grunn at veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 og utredningsplikten § 17 er overholdt."*

Departementet kan i all hovedsak slutte seg til direktoratets synspunkter, og vil i tillegg bemerke at søker har ettersendt ytterligere dokumentasjon i forbindelse med sine kommentarer til Fiskeridirektoratets klageinnstilling 31. mars 2020, og det ble avholdt et møte 27. mars 2020 med departementet. All ettersendt dokumentasjon har vært en integrert del av saksbehandlingen.

Etter vårt syn er forvaltningslovens regler om utrednings- og veiledningsplikt overholdt.

## **5.2 Forholdet mellom sakens opplysning og vilkåret "betydelig innovasjon"**

At saken er tilstrekkelig opplyst innebærer imidlertid ikke i seg selv at tildelingsvilkårene i laksetildelingsforskriften er oppfylt. Det er med andre ord ikke samsvar mellom at saken er tilstrekkelig dokumentert til å kunne ta stilling til om det skal tildeles utviklingstillatelser, og at prosjektet oppfyller vilkåret «betydelig innovasjon».

En vurdering av om saken er tilstrekkelig opplyst knytter seg til om forvaltningen har nok informasjon til å vurdere om vilkårene for å få tildelt utviklingstillatelse(r) er oppfylte. Kravet om at søknaden må inneholde dokumentasjon av et visst omfang og av en viss kvalitet er en forutsetning for å tildele utviklingstillatelser, og inngår i vurderingen av om det foreligger «betydelig innovasjon». Denne delen av innovasjonsvilkåret kan ses på som et krav om forarbeid fra søkeren som muliggjør at forvaltningen kan vurdere innovasjonsgraden.

## **5.3 Forholdet mellom kompetansekrav og vurderingen av prosjektets gjennomførbarhet**

Klager fremholder at momentene i vurderingen av prosjektets gjennomførbarhet er uriktig fordi det ikke er vurdert i lys av den kompetansen og den erfaringen som innehas av de partene som er involvert i Octopus-konseptet.

Prosjektets gjennomførbarhet er en vurdering som hører under vilkåret om "betydelig innovasjon". Kravet om faglig kompetanse er et selvstendig vilkår ved siden av de øvrige tildelingsvilkårene, herunder vilkåret om betydelig innovasjon, jf. laksetildelingsforskriften § 23b tredje ledd siste punktum. Faglig kompetanse hos klager kan ikke kompensere for eventuelt manglende innovasjon i prosjektet.

Departementet har ikke tatt stilling til om søker oppfyller vilkåret om kompetanse her. Dette er av hensyn til saksbehandlingstid og utnyttelse av departementets ressurser.

## **5.4 Nærmere om vilkåret om "betydelig innovasjon"**

Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelse og listen for å få slik tillatelse ligger høyt, som nevnt over. Ifølge laksetildelingsforskriften § 23b må prosjektet omfatte utvikling av teknologi som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Det fremgår av samme bestemmelse at blant annet konstruksjon av prototyper og testanlegg, og også fullskala prøveproduksjon, kan falle innenfor ordningen.

For å kunne vurdere om kravene som oppstilles i forskriften er oppfylt, må det for det første foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på teknologien som skal utvikles i konseptet. For det andre må denne teknologien innebære betydelig innovasjon som bidrar til å løse de miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor.

I departementets vedtak 20. april 2018 (Bremnes Seashore AS) la departementet til grunn at søkerne må kunne dokumentere vesentlige elementer i prosjektet på søknadstidspunktet, slik at forvaltningen kan vurdere om vilkårene er oppfylt. Det samme legges også til grunn

blant annet i saken om Searas AS. I saken om Pure Atlantic AS fremheves det at det kreves et visst nivå på inneledende analyser.

Vi viser til følgende utdrag fra departementets vedtak 29. oktober 2019 om avslag på søknaden om utviklingstillatelser fra Pure Atlantic:

*«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. Vi bemerker at et krav om sannsynliggjøring på ingen måte står i motstrid med at det er knyttet «en viss form for usikkerhet» til resultatet, slik klager anfører.»*

Dette gjelder tilsvarende også i denne saken.

Kravene til dokumentasjon må vurderes konkret for hver søknad. Kompleksitet og risiko er forhold ved prosjektet som kan heve kravene til dokumentasjon. Akvakulturanlegg i eksponerte områder medfører generelt økt risiko og skjerper kravene til dokumentasjon av konstruksjonen.

### **5.5 Vurdering av om det omsøkte prosjektet oppfyller vilkåret om «betydelig innovasjon»**

I avslaget i denne saken skrev Fiskeridirektoratet:

*«Octopus er et komplekst konsept der realiserbarheten er avhengig av et avansert samspill mellom mange ulike komponenter. Fiskeridirektoratets utgangspunkt er etter dette at det kreves et relativt høyt nivå av dokumentasjon for å vise gjennomførbarheten av prosjektet.»*

Departementet er enig i dette.

Klager opplyser i søknaden at de på sikt ønsker å kunne dimensjonere Octopus for drift på lokaliteter med Hs inntil 15 meter, men at dimensjonering av merdene i første omgang vil tilpasses lokaliteter i Sirafjorden der Hs er 8-12 meter for bølger med 50-års returperiode.



Octopus er med andre ord et akvakulturanlegg som skal ligge eksponert. Dette innebærer at det stilles høye krav til dokumentasjonen av konseptets konstruksjon.

Ved gjennomgangen og vurderingen av dokumentasjonen her skiller departementet mellom dokumentasjon av konstruksjonen og dokumentasjon av driften. Departementet vil først ta for seg dokumentasjon av konstruksjonen og deretter dokumentasjon av driften.

Jackup-rigger er kjent i petroleumsindustrien. Flere forhold ved jackup-riggen er nå bedre dokumentert i klagen, slik direktoratet påpeker. Departementet vurderer at jackupriggen alene er tilstrekkelig dokumentert på nåværende stadium i prosjektet.

Konseptet er blant annet dokumentert med konstruksjonsanalyser utført av Devocean Design AS for merd med forankringslinjer, nedtrekksline, not og flyteringer. I klagen er systemet med rotasjonsfortøyning erstattet med konvensjonell rammefortøyning. Klager har både i vedlegg til klagen og i brev til departementet lagt frem notater utarbeidet av Aqua Knowledge AS med resultater fra konstruksjonsanalyser av merder i rammefortøyning. Aqua Knowledge AS skriver at notatene "er ment som grunnlag for å kunne vurdere gjennomførbarheten og som tidligstudie av "Briljantmerden» i en tenkt fortøyning."

Klager presiserer at hovedkriteriene for dimensjonering er Hs 4 meter og 1 m/s strøm for merden i overflaten, og Hs 10 meter og 1 m/s strøm for merd 50 meter under overflaten. Det er utført analyser blant annet for disse tilfellene og for andre kombinasjoner av bølger og strøm med merden i ulik dypgang. I tillegg er det utført analyser av enkelte ulykkestilstander og analyser med høyere soliditet på not for å modellere dobbel not. Ifølge Aqua Knowledge AS viser analysene at "alle komponenter i fortøyning og not har tilstrekkelig kapasitet". På denne bakgrunn vurderer departementet at dimensjonering av merd- og fortøyningsssystem er tilstrekkelig dokumentert på nåværende stadium i prosjektet.

Etter departementets vurdering er imidlertid flere deler av prosjektet fortsatt beskrevet på et overordnet og konseptuelt nivå. Mellom jackup-riggen og merdene skal det være slanger for transport av fôr og dødfisk. I bunnen av spissnoten skal det etableres utløp for dødfisk og en «[p]umpeløsning skal transportere dødfisken fra oppsamler til kverning og ensilering på rigg». Slinger, dødfiskoppsamler og pumpeløsning er kortfattet beskrevet med tekst og illustrasjoner i søknaden. Klager har heller ikke avklart om det skal være dobbelnot i merden, men skriver at dette skal avveies mot blant annet fiskehelse og krefter i merden. Departementet mener at disse forholdene med fordel kunne vært nærmere konkretisert og utdypet.

Det er eksempelvis ikke angitt dimensjoner eller mekaniske egenskaper for slangene. Departementet kan heller ikke se at det er foretatt innledende beregninger av laster på slanger eller av samvirke mellom slanger og merd. Klager skriver at slangene "skal utvikles for å tåle marine belastninger i tillegg til føring/transport av dødfisk. Denne type forsterkede slanger har over tid blitt utviklet for inn og ut-lastning av petroleumsprodukter i offshore-næring, men det er et stort utviklingsarbeid som må gjøres for å tilpasse slanger for offshore

*havbruk*". Departementet kjenner til et stort spekter av slanger og fleksible rørledninger med ulike dimensjoner og anvendelsesområder blant annet i petroleumsindustrien, men det er uklart for departementet hvilken utvikling og tilpasning det vil være behov for i dette prosjektet. Ettersom klager selv mener det vil være behov for et stort utviklingsarbeid for slangene, mener departementet at klager med fordel kunne lagt frem mer konkrete opplysninger for dette utviklingsarbeidet.

Samlet sett innebærer dette omfattende dokumentasjon for konstruksjonen, til tross for enkelte svakheter. Departementet har kommet til at konstruksjonen er tilstrekkelig dokumentert til å oppfylle det høye kravet til dokumentasjon som gjelder for denne typen anlegg.

Når det gjelder driften av anlegget, har direktoratet påpekt svakheter i dokumentasjonen. Direktoratet peker særlig på mangelfull dokumentasjonen av trenging, behandling og uttak av fisk.

Klager har levert supplerende opplysninger til departementet i e-post 4. desember 2020. En animasjon viser trengningsmetoden og uttak av fisk ved overføring av fisk gjennom en slange til en brønnbåt. Klager skriver at «[t]rengingen som er vist med en stor brønnbåt, kan avbrytes og gjøres gradvis». Klager har også lagt ved en illustrasjon som viser en åpning i noten og personer på merdkanten. Ifølge klager skal dette illustrere drift med tilgang fra midtring/toppring når merden er i overflaten. Klager skriver videre at «[d]agens automatiske trengningsmetode utelukker ikke muligheter for manuell trenging».

Departementet anser ikke de supplerende opplysningene for å tilføre noe nytt av betydning for denne saken. Klager har også tidligere beskrevet metoder for å få tilkomst til vannspeilet ovenfra, eksempelvis ved bruk av en glidelås-anordningen som gjør det mulig å komme til på innsiden av notposen. Animasjonen av trengingsoperasjonen er i tråd med tidligere innsendte beskrivelser og illustrasjoner av eksempel på trengingsprosess. Klager har blant annet beskrevet trenging i flere steg med en kombinasjon av ulike metoder og flere manuelle operasjoner der personell skal stå på merdringen i vannoverflaten. Klager skriver nå at «[t]rengingen er i høy grad kontrollert, overvåket og automatisk (uten mennesker på merdkanten)».

I likhet med den fremlagte animasjonen har klager også tidligere angitt at uttak av fisk til slakt skal skje ved overføring av fisk gjennom en slange til en brønnbåt som enten skal legge til ved merden eller ligge i en avstand fra merden.

Departementet påpeker at de dimensjonerende kriteriene Hs 4 meter og 1 m/s strøm for merden i overflaten vil innebære begrensninger for drift av anlegget i eksponerte områder som beskrevet i søknaden. Det vil blant annet begrense værvinduet for å ha merden i overflaten for at fisken kan snappe luft, for behandling av fisk, for uttak av fisk fra merdene og for å utføre vedlikehold på merdene. Klager har planer om å heve merdene til overflaten minst én gang i uken for å gi laksen tilgang til luft. Klager vil også teste luftrør/luftspalte

integrert i merdens øvre flytekragestruktur slik at laksen kan snappe luft når merden er neddykket. Denne løsningen med luftspalte er imidlertid lite beskrevet, slik også direktoratet påpekte i avslaget.

Klager skriver i brev til departementet at de vurderer å unngå utsett av fisk og slakting i perioder av vinteren, og at det også er mulig å unngå å ha fisk i sjøen om vinteren, ettersom bruk av stor postsmolt kan gi en kort veksttid i sjø.

Oppsummert er departementet enig med direktoratet i at driften kunne vært dokumentert bedre. Departementet har imidlertid besluttet å endre dokumentasjonskravet hva gjelder drift på eksponerte anlegg. Endringen innebærer at det ikke kreves like omfattende dokumentasjon som tidligere saker *på nåværende stadium* i tildelingsprosessen.

Når departementet har kommet til at kravet til betydelig innovasjon er oppfylt, vil vi likevel understreke at dette i praksis ikke betyr mer enn at tidspunktet for oppfyllelse av det samlede dokumentasjonskravet er flyttet. Departementet setter derfor følgende vilkår:

- Det er en forutsetning for at konseptet skal kunne oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon at anlegget dimensjoneres og etableres i tråd med intensjonene i søknaden, dvs. at dimensjonering av merdene i første omgang skal tilpasses lokaliteter i Sirafjorden (eller annet egnet sted) der Hs er 8-12 meter for bølger med 50-års returperiode.
- Det må dokumenteres at det er forsvarlig å holde fisk i anlegget gjennom hele året, jf. akvakulturdriftsforskriften § 20.
- Det skal kunne tas ut og slaktes fisk fra anlegget hele året, og det skal dokumenteres at dette kan gjennomføres på en forsvarlig måte, både med tanke på HMS og fiskehelse/fiskevelferd.

Dokumentasjonskravene stilt ovenfor skal være oppfylt senest 6 måneder etter mottaket av dette brevet, med et naturlig unntak for vilkåret om etablering av anlegget. Dersom vilkårene ovenfor ikke oppfylles, foreligger det heller ikke betydelig innovasjon. Disse vilkårene kan videre på ingen måte tolkes som at ikke øvrige vilkår og krav som følger av relevant regelverk skal tilfredsstilles før det kan settes fisk i anlegget, og Fiskeridirektoratet står fritt til å stille ytterligere vilkår i forbindelse med ev. tildeling av tilsagn om tillatelser til utviklingsformål for å sikre forsvarlig etablering og drift av anlegget.

Samlet sett hva angår dokumentasjonskravet, både for konstruksjonen og for driften, vurderer altså departementet at Roxel Aqua AS på *nåværende stadium* i prosjektet har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for å underbygge at konstruksjonen Octopus vil kunne realiseres som beskrevet i søknaden. Driften er tilstrekkelig dokumentert per nå, men må følgelig dokumenteres nærmere.

Fiskeridirektoratet kom i sitt avslag til at konseptet har nyhetsverdi som produksjonsteknologi, og departementet vurderer at det helhetlige konseptet vil innebære utvikling av produksjonsteknologi.

Formålet med ordningen er å bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som havbruksnæringen står overfor, og spørsmålet er om dette konseptet bidrar til det.

Et mål i dette prosjektet er å ta i bruk mer eksponerte lokaliteter for akvakultur og dermed åpne for bruk av arealer som i dag er utilgjengelige. Merdene skal, som nevnt, dimensjoneres for lokaliteter i Sirafjorden der Hs er 8-12 meter. Departementet vurderer at prosjektet har potensiale til å realiseres på de dimensjonerende sjøtilstandene søker legger opp til og derfor kan bidra til å løse næringens arealutfordringer. På denne bakgrunn vurderer vi også at prosjektet innebærer en forbedring sammenlignet med konvensjonelle anlegg.

Etter en konkret helhetsvurdering, har departementet etter dette kommet til at konseptet «Octopus» innebærer «betydelig innovasjon», jf. laksetildelingsforskriften § 23b.

## 6 Vedtak

Fiskeridirektoratets vedtak 30. november 2018 om avslag på søknaden fra Roxel Aqua AS om utviklingstillatelse oppheves. Klagen fra Roxel Aqua AS tas til følge hva gjelder vilkåret om betydelig innovasjon, men mot følgende vilkår:

- Det er en forutsetning for at konseptet skal kunne oppfylle vilkåret om betydelig innovasjon at anlegget dimensjoneres og etableres i tråd med intensjonene i søknaden, dvs. at dimensjonering av merdene i første omgang og som minimum skal tilpasses lokaliteter i Sirafjorden (eller annet egnet sted) der Hs er 8-12 meter for bølger med 50-års returperiode.
- Det må dokumenteres at det er forsvarlig å holde fisk i anlegget gjennom hele året, jf. akvakulturdriftsforskriften § 20.
- Det skal kunne tas ut og slaktes fisk fra anlegget hele året, og det skal dokumenteres at dette kan gjennomføres på en forsvarlig måte, både med tanke på HMS og fiskehelse/fiskevelferd.

Dokumentasjonskravene stilt ovenfor skal være oppfylt senest 6 måneder etter mottaket av dette brevet, med et naturlig unntak for vilkåret om etablering av anlegget. Fiskeridirektoratet kan stille ytterligere vilkår forut for tildeling av et ev. tilsagn for å sikre forsvarlig etablering og drift av anlegget.

Saken sendes tilbake til Fiskeridirektoratet for videre behandling og vurdering av om øvrige tildelingsvilkår er oppfylt, herunder vilkåret «betydelige investeringer».

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28.

Et eventuelt søksmål om vedtakets gyldighet, eller krav om erstatning som følge av vedtaket, må bli tatt ut innen seks måneder fra tidspunktet vedtaket er mottatt, jf. laksetildelingsforskriften § 28c.

Med hilsen

Yngve Torgersen  
ekspedisjonssjef

Christopher Grøvdal Rønbeck  
fagdirektør

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