
Saksnr: 2021/50957-2
Saksbehandlar: Endre Korsøen

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for næring		10.12.2021
Fylkesutvalet		18.01.2022

Høyring av forslag om etablering av ei ny ordning for tildeling av løyve til akvakultur med laksefisk til miljøteknologiformål

Forslag til innstilling:

1. Vestland fylkeskommune ønsker etablert ei ordning for tildeling av miljøteknologiløyve i sjø til akvakultur med laks og aure.
2. Vestland fylkeskommune meiner det er behov for ei ordning med løyve som gjev incentiv til innovasjon og teknologiutvikling.
3. Vestland fylkeskommune har forventningar til at dersom det kjem på plass løysingar som bidreg til eit havbruk som i mindre grad enn dagens oppdrett påverkar miljøet, vil det kunne bidra til auka produksjon, verdiskaping og sysselsetting.
4. Vestland fylkeskommune meiner at område med terskelfjordar og som i trafikklyssystemet har gult eller raudfarge må prioriterast ved tildeling av miljøteknologiløyve.
5. Vestland fylkeskommune tilrår at storleiken på vederlaget er tilpassa betalingsevna i innovasjonsmiljøa.

Samandrag

Nærings- og fiskeridepartementet har send på høyring forslag til etablering av ei ny ordning for tildeling av miljøteknologiløyve i sjø til akvakultur med laks og aure. Formålet med ei ordning med miljøteknologiløyve er å bidra til å løyse næringa sine miljøutfordringar og få på plass teknologi som gjer det mogleg å ta i bruk nye areal langs kysten. Departementet foreslår at vilkår for tildeling skal vera null utslepp av egg og frittsvømmende stadier av lakselus og minimum 60 prosent oppsamling av slam. Ordninga vil gje havbruksnæringa moglegheit til auka produksjon, sysselsetting og verdiskaping.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Bård Sandal
avdelingsdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Nærings- og fiskeridepartementet har send på høyring forslag til etablering av ei ny ordning for tildeling av miljøteknologiløyve i sjø til akvakultur med laks og aure motteke 11.10.2021. Høyringsfrist er 14.01.2022.

Er det behov for ei ny ordning for tildeling av akvakulturløyve til miljøteknologiformål?

Etablering av ei ny ordning for tildeling av akvakulturløyve til særskilte formål bør ikkje etablerast utan at det er identifisert eit behov for ei ordning som gjev incentiv til innovasjon og teknologiutvikling medrekna om fordelane veg tyngre enn ulempene.

I Stortingsmelding16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett (havbruksmeldinga) heiter det i kap. 6.3:

"Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte», jf. akvakulturlova § 10. Naturmangfoldlova § 6 slår fast at «enhver skal utvise aktsomhet og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet».

Oppdrettsnæringa sine viktigaste miljøutfordringar pr i dag er knytt til rømming av oppdrettsfisk og spreining av lakselus, og den påverknad dette kan ha på viltlevande bestandar av laksefisk. Forureining og utslepp, sjukdomar og andre parasitter enn lakselus og bruk av fôrressursar er også områd der oppdrettsnæringa påverkar miljøet.

Dei viktigaste miljøutfordringane for norsk lakse- og auretoppdrett har ikkje endra seg nemneverdig sidan havbruksmeldinga vart lagt fram. I tillegg er tilgangen på gode oppdrettslokaliteter ein knappheits faktor for framtidig berekraftig utvikling av havbruksnæringa.

For å løyse desse utfordringane er det allereie etablert ei rad ulike og særordningar, både av mellombels og varig karakter, som skal legge til rette for forskning, innovasjon og teknologiutvikling. Dette kjem i tillegg til det ordinære verkemiddelapparatet til Innovasjon Norge, Forskningsrådet, FHF/Fiskeri og havbruksnæringa si forskingsfinansiering mm.

Av mellombelse ordningar for tildeling av kommersielle matfiskløyve har departementet mellom anna tildelt *grøne løyve* i tildelingsrunden i 2013 og *utviklingsløyve* i 2015-2017. Det er også opna for vederlagsfri tildeling av løyve til landbasert oppdrett og det vert arbeidt med ei ordning for havbruk til havs. *Forskingsløyve* er etablert som ei varig ordning. Ordninga med dei ulike særløyva er under revisjon.

På oppdrag frå Nærings- og fiskeridepartementet utarbeida Menon Economics ein rapport om teknologiutvikling i havbruksnæringa i mars 2021. Det vart mellom anna sett på alternative framtidige ordningar som kan bidra til å løyse nokon av miljø- og arealutfordringane som havbruksnæringa framleis står ovanfor.

Menon meiner det framleis er behov for ordningar for løyve som gjev incentiv til innovasjon og teknologiutvikling. Dersom det kjem på plass løysingar som bidrar til eit havbruk som i mindre grad enn dagens oppdrett påverkar miljøet, vil det kunne bidra til auka produksjon, verdiskaping og sysselsetting.

Innhaldet i forslaget om ny ordning med miljøteknologiløyve

Formålet med ei ny ordning med miljøteknologiløyve er å bidra til å løyse næringa sine miljøutfordringar og få på plass teknologi som gjer det mogleg å ta i bruk nye areala langs kysten. Ordninga vil kunne gje havbruksnæringa moglegheit til auka produksjon, sysselsetting og verdiskaping.

Ordninga forslår å stille to minstekrav for tildeling:

- 1) Null utslepp av egg og frittsvømmande stadier av lakselus
- 2) minimum 60 prosent oppsamling av slam.

Departementet legg opp til årleg utlysing. I det første året kan det tildelast løyve i sum inntil 15 000 tonn (MTB), dvs. om lag 1,5 % av den eksisterande konvensjonelle produksjonskapasiteten.

Denne veksten kjem i tillegg til ordinær vekst i trafikklyssystemet. Kvar einskild søkar kan maksimalt få tildelt 7500 tonn.

Det er foreslått at tildelinga enten skal skje i form av auksjonar for prekvalifiserte oppdrettarar eller gjennom innovasjonskonkurranse på linje med det ein nytta ved tildeling av de «grøne løyva» i 2013, men med meir spesifiserte konkurransekra. Det vert tildelt poeng basert på ulike miljøkrav, kor det særleg er graden av reinsing av slam som skal premierast.

Nærmare om valet av særskilte driftskrav

Utgangspunktet må vere at i ei miljøteknologiordning kan ikkje tiltaka vere lempelegare enn dei som allereie eksisterer for ordinær drift eller for unntak etter trafikklyssystemet.

Lakselus

Unntaksordninga i trafikklyssystemet inneberer at det må vere mindre enn 0,1 kjønnsmodne holus per fisk i snitt i den viktige utvandingsperioden (uke 13-39), og under 0,5 resten av året. Det er derfor naturleg at det i ei miljøteknologiordning vert stilt krav om null utslepp av lakselus. Eit krav om null lakselus i eit anlegg vil innebere tette barrierar mellom merdvolumet med fisk og sjøvatnet utanfor. Av miljøomsyn er det viktigaste at det ikkje vert slept *ut* levande lakseluslarvar, i og med at det er utsleppet som påverkar miljøet.

For at ikkje løyva i ny ordning skal innverke på trafikklyssystemet, foreslår derfor departementet at det vert stilt eit slikt krav - som også vil vere teknologinøytralt og ta høgde for at det vert presentert andre løysningar enn tett barriere/reinsing/filtrering mellom anlegg og sjø.

Reinsing av slam

Av den totale mengda fiskefôr som vert brukt i havbruksnæringa, vil ca. 30% av næringsstoffa i fôret finnast igjen i fisken, medan resten vert skilt ut av anlegga som løyste nærings salt, fôrspill eller fekalier (avføring).

Anlegg i sjø med dagens teknologi, vil berre kunne samle opp den partikkelbundne delen av utsleppet (fekalier og fôrspill). Dette utgjør maksimalt om lag 3/4 av totalt organisk stoff og fosfor, og 1/3 av nitrogen. Partiklar er den del av utsleppet som vil kunne forårsake størst negativ innverknad lokalt med slamavsetning på botn og skader på botnfauaen.

Det er departementet si vurdering at det bør kunne stillast minimumskrav til oppsamling av partikulært materiale, og partikulært materiale er i denne samanheng definert som fôrspill eller fekalier frå fisken.

Rømming

Departementet har vurdert at det ikkje vil vere hensiktsmessig å fastsette egne krav knytt til rømmingssikkerheit i den nye miljøteknologiordninga. Talet på tilfelle der det rømmer fisk er i dag svært lågt med tanke på tal anlegg og tal fisk i sjø. Årsak til rømming er i liten grad konstruksjonsmessige forhold.

Fiskevelferd

Departementet har vurdert, men ikkje konkludert på, om det bør stillast eit *prekvalifiseringskrav* om at søknaden i tilstrekkeleg grad skildra korleis omsynet til fiskehelse og fiskevelferd skal ivaretakast i den tekniske løysninga søkaren foreslår å bruke.

Andre vilkår og kontroll

Vilkåra er effektkrav og det skal etablerast eit program for overvaking og undersøkingar som verifiserer at vilkåra vert haldne. Overvakinga og undersøkingane skal gjennomførast av eit kompetent organ som er uavhengig av innehavaren av løyve.

Innovasjonskonkurranse

I ein innovasjonskonkurranse vert kapasiteten tildelt dei prosjekta som mest sannsynleg gjev mest innovasjon/miljøteknologi. Ordninga vil derfor innrettast som ein konkurranse med kriterie for korleis ein skal vurdere og rangere dei innkomne søknadane.

I innovasjonskonkurransen er null utslepp av egg og frittsvømmende stadier av lakselus og minimum 60 prosent oppsamling av slam minimumskriterier. Det vil sei at det kan ikkje tildelast løyve til søkarar som ikkje vil oppfylle desse kriteria.

Tildelingsstyresmaktene skal ved prioritering av søknader velgje dei søknadane som får flest innovasjonspoeng. Søkar vert tildelt innovasjonspoeng ved å forplikte seg til å overhalde eit eller fleire av følgjande krav:

a) reinsing av slam

- 0 poeng Reinsegrad 60 % partikulært (minimumskravet)
- 1 poeng Reinsegrad 65 - 69 % partikulært
- 2 poeng Reinsegrad 70 - 79 % partikulært
- 3 poeng Reinsegrad 80 - 89 % partikulært
- 4 poeng Reinsegrad 90 - 100% partikulært
- 6 poeng Reinsegrad 90 - 100% partikulært og løyst

b) Elektrifisering

- 1 poeng Anlegget, inkludert ev. fôrlåte er elektrifisert.

c) Kobbar

- 1 poeng Det vert ikkje brukt kobbar for å hindre groe på anlegg og nøter mv.

d) merking av fisk

- 1 poeng All fisk vert merka med ein metode som gjer fisken sporbar tilbake til lokalitet. Merketmetoden må være godkjent av Mattilsynet.

Vederlag

Det går fram av forskriftsutkastet at søker skal betale vederlag til statskassen. Vederlaget for løyve vil bli satt med utgangspunkt i auksjonsprisane som er oppnådd i samband med ordinære kapasitetsjusteringar, men med eit rimeleg frådrag.

Tidsavgrensing

Det at det vert lagt til rette for å kommersialisere nye driftsformer vil etter departementet sitt syn tilseie at det bør vurderast å tidsavgrense løyva. Tidsavgrensing vil påverke den enkelte aktørs vilje til å investere i ny teknologi. Dersom tidsavgrensing skal innførast for denne typen løyve er framlegget ein periode på 20 år.

Vedtakskompetanse: fylkesutvalet kan gje uttale.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ikkje relevant for fylkeskommunen sin økonomi.

Klima: Endringane vil gje redusert miljøpåverknad

Folkehelse: Ikkje relevant.

Regional planstrategi: I samsvar med føringar i regional planstrategi.

Vurdering av behovet for ei ny ordning for tildeling av akvakulturløyve til miljøteknologiformål?

Høringsforslaget inneber bruk av offentlege løyve som verkemiddel for utvikling av teknologi i havbruksnæringa, og legg til rette for at næringa og styresmaktene arbeider for felles mål.

Ei ordning for løyve til miljøteknologiformål kan grunnjevast i behovet for å stimulere til utvikling av teknologi og driftsformer utover det som følgjer av eksisterande ordningar. Hensikten vil vere å etablere ei ordning for å dekke eit hol mellom forskingsløyve, den avslutta ordninga med utviklingsløyve og ordinære kommersielle løyve.

Lukka anlegg i sjø er på ulike stadier når det gjeld fysisk testing i sjø, produksjon med levande fisk, og dokumentasjon av dette. Det er usikkerheit om investeringskostnadene ved bygging av lukka anlegg. Investeringskostnaden per produsert kilo laks i lukka sjøanlegg vil vere høgare enn for konvensjonelle opne anlegg, men er vente å vere betydeleg lågare enn for landbaserte RAS anlegg. Det er viktig å få kunnskap om kva anleggskonsept og modifikasjonar av konsept som kan gje den mest berekraftige produksjonen og lågaste produksjonskostnader.

På oppdrag frå organisasjonen Norske Lakselver utarbeida Menon Economics ein rapport om havbruksnæringa i november 2021. I rapporten står det mellom anna: «*Det er hevet over enhver tvil at vidare bærekraftig vekst i næringen krever offentlige virkemidler som gir sterke incentiver til innovasjon og adferdsendring i næringen. Det er vår klare oppfatning at dagens regime i altfor liten grad er tuftet på incentiver til teknologiutvikling som trekker næringen i riktig retning.*»

Bedriftsnettverket FLO SJØ, Stiim Aqua Cluster og Norsk Industri foreslo i mai 2020 å opprette ei ordning med trafikklysøytrale løyve for oppdrett av laks og aure. Grupperinga foreslo at det vert lyst ut inntil 250 nye løyve, over ein fireårsperiode, der det vert stilt strenge miljøkrav, som ekstra

rømmingssikring, oppsamling av organisk materiale og null lakselus. I tillegg skal det dokumenterast at teknologien tilfredsstillir krav til god dyrevelferd.

Vestland fylkeskommune meiner det er behov for ei ordning med løyve som gjev incentiv til innovasjon og teknologiutvikling.

Vurdering av miljøteknologiordninga si utforming

Formålet med ei ny ordning med miljøteknologiløyve er å bidra til å utvikle og kommersialisere teknologi som bidrar til å løyse miljø- og arealutfordringane som norsk akvakultur med laks, aure og regnbogeaure står ovafor.

Utifrå formålet burde tildelingskriteria vore utforma for å stimulere til nyskaping ved å premiere dei beste prosjekta med miljøteknologiløyve. Tildelingskriteria skal ikkje styre teknologiutviklinga. Regelverket bør vera meir fleksibelt sidan ein ikkje veit korleis det beste prosjektet ser ut når ein lager reglane.

Ordninga er lagt opp slik at søkar må etablere eit program som dokumenter at effektkrava knytt til lakselus og oppsamling av slam vert halden, og eventuelt dei andre alternative krava som kan gje innovasjonspoeng. Desse minstekrava verkar styrande for teknologiutviklinga. Høyringsframlegget om miljøteknologiløyve står fram like mykje som ei ordning avgrensa for løyve til oppdrett av matfisk av laks og aure i flytande lukka anlegg i sjøvatn. Teknologiutvikling og innovasjon med andre løysingar eller løysingar der berre delar av kriteria i ordninga er oppfylt kan vere utanfor ordninga.

Døme frå Vestland på dette kan vera utviklingsprosjekt med oppsamling av slam frå opne merdanlegg. Ei ordning som skissert for lukka anlegg i sjø kan bidra til å auke kommersialiserings-tempoet for denne løysinga.

Det er i hovudsak sjølvstendige leverandørbedrifter som står bak innovasjon- og teknologiutviklinga når det gjeld lukka anlegg i sjø. Ved testing og dokumentasjon av biologisk, miljømessig og økonomisk prestasjonar er det naudsynt å ha kontrollerte forsøk med produksjon av levande fisk i anlegget. Det må vere ein biomasse med fisk som tilsvara det som anlegget skal ha kapasitet til ved kommersiell produksjon. For å halde fram med utviklingsarbeidet og få tilstrekkeleg dokumentasjon er det behov for at leverandørane har tilgang til produksjonsbiomasse (MTB) som gjev moglegheit for kontrollerte forsøk. Bruk av kommersiell MTB eigd av oppdrettsselskap gjev ikkje den naudsynte føreseielegheit og kontroll når leverandørane skal dokumentere sin teknologi for samfunn og kundar.

Vestland fylkeskommune ønskjer etablert ei ordning for tildeling av miljøteknologiløyve i sjø for akvakultur med laks og aure.

Vestland fylkeskommune har forventningar til at dersom det kjem på plass løysningar som bidreg til eit havbruk som i mindre grad enn dagens oppdrett påverkar miljøet, vil det kunne bidra til auka produksjon, verdiskaping og sysselsetting.

Vurdering av miljøteknologiløyve i Vestland.

I kystsona og i fjordane i Vestland fylke er det sjøareal som er mindre egna for konvensjonelle opne merdanlegg. Dette kan vera på grunn av redusert vassutskifting i merdane eller topografiske forhold som terskelfjordar som gjev opphopping av organisk materiale på sjøbotn. Desse lokalitetane kan nyttast av anlegg med styrt vassinntak, kontroll med oksygeninnhald og oppsamling av sedimenterbart organisk materiale.

Bruk av sjøanlegg med teknologi for oppsamling av slam kan opne for bruk av nye sjøareal i Vestland fylke og bidra til meir effektiv bruk av areal, særskilt i områder som av miljømessige årsaker er mindre egna for opne merdanlegg.

Vestland fylke har høgast anleggstettleik i landet, og produksjonsområda i fylke har i trafikklyssystemet gul og raudfarge. Ein lokalitetsstruktur av opne og lukka anlegg som reduserer smittetrykket for sjukdomar og lakselus kan både auke produktiviteten i næringa og redusere lakselusa si påverknad på vill laksefisk.

Vestland fylkeskommune meiner at området med terskelfjordar og som i trafikklyssystemet har gult eller raudfarge må prioriterast ved tildeling av miljøteknologiløyve.

Vurdering av vederlag

Det går fram av forskriftsutkastet at søkar skal betale vederlag til statskassen, enten fast vederlag eller ved auksjon. Ordninga er egna for verksemder som utviklar tekniske løysingar til bruk i næringa, og som kan ha avgrensa økonomiske midlar. For desse er viktig at vederlaget ikkje blir for stort. Det er uheldig om gode utviklingsprosjekt ikkje vert gjennomført på grunn av storleiken på vederlaget.

Utvikling av miljøteknologi er målet for ordninga. Tildeling av løyve bør skje til verksemder som vil legge størst ressursar ned i teknologiutviklinga, og ikkje til dei som vil betale størst vederlag.

Vestland fylkeskommune tilrår at storleiken på vederlaget er tilpassa betalingsevna i innovasjonsmiljøa.

Konklusjon

Fylkeskommunen er i prinsippet positiv til ei ordning for tildeling av miljøteknologiløyve i sjø til akvakultur med laks og aure, og meiner det er behov for ei ordning som gjev incentiv til innovasjon og teknologiutvikling. Fylkeskommunen har forventningar til at dersom det kjem på plass løysingar som bidrar til eit havbruk som i mindre grad enn dagens oppdrett påverkar miljøet, vil det kunne bidra til auka produksjon, verdiskaping og sysselsetting. Områder med terskelfjordar og som i trafikklyssystemet har gult eller raudfarge må prioriterast ved tildeling av miljøteknologiløyve. Fylkeskommune tilrår at storleiken på vederlaget er tilpassa betalingsevna i innovasjonsmiljøa.

Vedlegg som følgjer saka:

Høyringsbrev miljøteknologiordning

Høyringsbrev frå Nærings- og fiskeridepartementet

Utkast til forskrift miljøteknologiordning