

Høringsbrev – etablering av en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på alminnelig høring forslag til etablering av en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser i sjø til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret.

Hovedinnholdet i høringsbrevet er:

- Det foreslås å etableres en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser.
- Tillatelsene tildeles årlig og tillatelsene avgrenses i maksimalt tillatt biomasse. Det første året kan det tildeles inntil 15 000 tonn MTB. Departementet vil forut for hver tildelingsrunde ta stilling til ordningens størrelse det aktuelle året. Ingen søker kan det første året tildeles mer enn 7500 tonn MTB, uavhengig av i hvilket produksjonsområde tillatelsen etableres.
- Etablering av tillatelsene krever på ordinær måte klarering av lokalitet. Dersom den som får tilsagn om miljøteknologitillatelse trenger en ny eller utvidet lokalitet, må dette omsøkes til relevant fylkeskommune på ordinær måte. Tilsagn om tillatelse gir ingen rettigheter til å få klarert lokalitet.
- Tillatelsene vil enten tildeles gjennom en innovasjonskonkurranse eller gjennom en auksjon med prekvalifiseringsvilkår. Departementet foreslår at prekvalifiseringsvilkårene og minimumsvilkårene i en innovasjonskonkurranse skal være de samme:
 - o Null utslipp av egg og frittssvømmende stadier av lakselus (effektkrav).
 - o Minimum 60 prosent oppsamling av slam (effektkrav).
- Dersom det blir tildeling gjennom en innovasjonskonkurranse vil søker kunne oppnå innovasjonspoeng for løsninger som går ut over minimumskravene når det gjelder slam. Det vil også være mulig å få innovasjonspoeng for oppnåelse av andre forhåndssette miljøkriterier. Vederlaget for tillatelsene i en slik konkurranse vil bli satt med utgangspunkt i auksjonsprisene som er oppnådd i forbindelse med ordinære kapasitetsjusteringer, men med et rimelig fradrag.
- Departementet ber om høringsinstansenes syn på om tillatelsene bør tidsbegrenses.
- Uavhengig av hvilken metode som blir brukt for tildeling, vil vilkårene følge tillatelsene, gjennom forskrift og gjennom særskilte vilkår satt i tillatelsene. En oppdretter som bryter vilkårene kan bli møtt med reaksjoner, sanksjoner og/eller tilbaketrekning av tillatelsene.

1 Er det behov for en ny ordning?

Etter departementets syn bør ikke etablering av en ny tillatelsesordning skje uten at det er identifisert et behov for en slik ordning, og det må være vurdert hvorvidt en ny tillatelsesordning vil bidra til å løse de identifiserte formålene tillatelsesordningen tar sikte på å oppnå, herunder om fordelene veier tyngre enn ulempene.

I Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (havbruksmeldingen) heter det i kap. 6.3:

"Akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte, jf. akvakulturloven § 10. Naturmangfoldloven § 6 slår fast at enhver skal utvise aktsomhet og gjøre det som er rimelig for

å unngå skade på naturmangfoldet. Det vises også til de alminnelige prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7 til 12. Prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. § 7.

Som all annen matproduksjon setter lakseoppdrett et miljømessig fotavtrykk og påvirker miljøet rundt seg. Det er bred politisk enighet om at et visst avtrykk må aksepteres, men at produksjonen skal foregå innenfor miljømessige bærekraftige rammer. Sammenliknet med matproduksjon på land setter produksjon av oppdrettsfisk et relativt lite fotavtrykk, både med hensyn på arealbruk, ressursbruk og utslipp av for eksempel klimagasser.

Dagens merdbaserte produksjonsform innebærer at det ikke er tette skiller mellom miljøet i produksjonsenheten og det omkringliggende miljø. Med dagens produksjonsteknologi, vil lokalitetene i et område også påvirke hverandre. Alle oppdrettere i et område bidrar derfor til påvirkningen av miljøet i det området de driver i, om enn i noe ulik grad. Selv om hver enkelt lokalitet drives innenfor akseptable rammer isolert sett, vil den samlede miljøbelastningen i et område kunne være så stor at miljøets bæreevne overskrides.

Oppdrettsnæringens viktigste miljøutfordringer på kort sikt er knyttet til rømming av oppdrettslaks og spredning av lakselus fra oppdrettsanleggene, og den påvirkningen dette kan ha på villlevende bestander av laksefisk. Forurensning og utslipp, sykdommer og andre parasitter enn lakselus og bruk av fôrressurser er også områder der oppdrettsnæringen påvirker miljøet."

De viktigste miljøutfordringene for norsk lakse- og ørretoppdrett har ikke endret seg nevneverdig siden fremleggelsen av havbruksmeldingen. I tillegg er tilgangen på gode oppdrettslokaliteter en knapphetsfaktor for fremtidig bærekraftig utvikling av havbruksnæringen. For å løse disse utfordringene er det allerede etablert en rekke ulike tillatelsesordninger og særordninger, både av midlertidig (dvs. at det har vært et begrenset tidsvindu for å søke) og varig karakter, som skal legge til rette for forskning, innovasjon og teknologiutvikling, som kommer i tillegg til det ordinære virkemiddelapparatet til Innovasjon Norge, Forskningsrådet, FHF osv.

Av midlertidige ordninger for tildeling av kommersielle matfisktillatelser har departementet blant annet tildelt såkalte *grønne tillatelser* i tildelingsrunden i 2013 og *utviklingstillatelsene* i 2015-2017. Sistnevnte tillatelser tildeles som særtillatelser, men kan ved innfrielse av fastsatte målkriterier konverteres til ordinære matfisktillatelser mot et vederlag. Regjeringen har også åpnet for vederlagsfri tildeling av tillatelser til landbasert oppdrett og det arbeides nå med en tillatelsesordning for havbruk til havs.

Forskningstillatelser er etablert som en varig ordning hvor særtillatelser med en tidsbegrensning tildeles løpende. Ordningen med særtillatelser er under revisjon.

Nærings- og fiskeridepartementet bestilte høsten 2020 en tidlig evaluering av ordningen med utviklingstillatelser samt en utredning av alternative fremtidige ordninger som kan bidra til å løse noen av de samme miljø- og arealutfordringene som havbruksnæringen fremdeles står ovenfor. Oppdraget gikk til Menon Economics. De leverte sin rapport i mars 2021, og rapporten er tilgjengelig her: [Ny rapport om teknologiutvikling i havbruksnæringen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/havbruk/havbruksmeldingen-2018/ny-rapport-om-teknologiutvikling-i-havbruksnæringen---regjeringen.no)

Menon mener det fremdeles er behov for tillatelsesordninger som stimulerer til teknologi, og skriver sin i sin rapport kap. 4.2:

"Havbruksnæringen står som nevnt overfor flere store utfordringer knyttet til å sikre en mer bærekraftig vekst og forvaltning som ivaretar miljø og fiskevelferd bedre. Nøkkelen til å løse dette

knyttet til innovasjon og teknologisk utvikling, herunder generering av ny kunnskap og spredning av denne til næringen som helhet. Problematikken i havbruksnæringen kan følgelig oppsummeres som det vi kaller en «dobbel markedssvikt» eller et «dobbelt eksternalitetsproblem» (Rennings 2000, Jaffe, Newell og Stavinsc 2005).

For det første preges næringen av negative miljøeksternaliteter som reduserer miljøkvalitet og fiskevelferd, på bakgrunn av at hver enkeltaktør ikke fullt ut tar inn over seg den totale negative påvirkningen de representerer ved å fortsette å bruke eksisterende teknologi og produksjonsmetoder. For det andre er det positive kunnskaps-eksternaliteter knyttet til forskning, innovasjon og teknologiutvikling som fører til underinvesteringer fordi utvikleren selv ikke kan forvente å innkassere hele gevinsten. Utvikling av teknologier som bidrar til å ivareta miljø og fiskevelferd bedre, er følgelig eksponert for en kombinasjon av to ulike eksternaliteter, noe som skaper et stort behov, og legitimitet, for offentlig virkemiddelbruk. Dette er et sentralt argument for at staten går aktivt inn for å korrigere for markedssvikten."

I våre samtaler med både næringsklynger, søkerbedrifter og næringsorganisasjoner har vi fått et tydelig inntrykk av at behovet for radikale innovasjoner primært materialiserer seg der teknologien skal anvendes på særlig utfordrende lokaliteter. På lokaliteter som allerede anvendes til oppdrett er etterspørselen større etter virkemidler som stimulerer til inkrementell innovasjon og effektiv utbedring av eksisterende løsninger, herunder lukkede og semi-lukkede anlegg som det allerede finnes enkelte løsninger for. I mer eksponerte lokaliteter er derimot utfordringen knyttet til drift, sikkerhet og logistikk såpass omfattende at radikale innovasjon er påkrevd der nye løsninger langs en rekke dimensjoner og nye måter å integrere driftssystemer på må håndteres samtidig. Dette kommer også tydelig frem i Tveterås mfl. (2020). Det samme kan man også hevde for lokaliteter med særlig ugunstige/vanskelige forhold i fjordsystemene. I disse tilfellene handler det altså om å gjøre store endringer i «ett steg» som er så omfattende at de endrer på det eksisterende «systemet» og logikken i næringen: det handler om å fremme radikale og systemiske innovasjoner."

Basert på dette kan det argumenteres for at det er behov for tillatelsesordninger som gir incentiver til innovasjon og teknologiutvikling. Dersom det kommer på plass løsninger som bidrar til et havbruk som i mindre grad enn dagens oppdrett påvirker miljøet, vil det kunne bidra til økt produksjon, verdiskaping og sysselsetting. Departementet finner imidlertid grunn til å peke på at etablering av en ny ordning også vil bidra til et ytterligere komplisert forvaltningssystem, samtidig som det nå er satt ned et utvalg for å vurdere hvordan fremtidens tillatelsessystem skal se ut, blant annet fordi gjeldende tillatelsessystem er fragmentert og komplisert. Vi gjør også oppmerksom på at det fremdeles gjenstår mange klagesaker knyttet til ordningen med utviklingstillatelser, som har vært krevende ressursmessig å forvalte, og etablering av og forvaltning av en ny ordning vil utvilsomt også kreve ikke ubetydelige ressurser hos forvaltningen.

Etablering av en ny ordning vil følgelig ha både positive og negative effekter. I utformingen av ordningen har departementet tatt sikte på å styrke de positive effektene og redusere de negative.

2 Ny ordning med miljøteknologitillatelser

2.1 Formål og geografisk virkeområde

Formålet med en ny ordning med miljøteknologitillatelser er å bidra til å løse næringens miljøutfordringer og få på plass teknologi som gjør det mulig å ta i bruk nye arealer langs kysten. Ordningen vil gi havbruksnæringen mulighet til økt produksjon, sysselsetting og verdiskaping.

Departementet legger til grunn at ordningen geografisk sett skal gjelde i sjø og innenfor produksjonsområdene, slik de til en hver tid er avgrenset gjennom produksjonsområdeforskriften § 3, jf. utkastet til forskrift § 2. Vi har i den forbindelse lagt til grunn at tildeling av tillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret på land skjer fortløpende etter søknad og at det tas ikke vederlag for slike tillatelser. Det har derfor lite for seg å gjøre ordningen med miljøteknologitillatelser tilgjengelig for landbasert oppdrett. Ordningen kan imidlertid tenkes å være aktuell for prosjekter som ligger nær land eller i grensdragningen mellom land og sjø. Når det gjelder etablering av havbruk til havs, arbeider NFD i samråd med berørte departement med et eget prosjekt for dette. Dette prosjektet omfatter også hvordan det skal stimuleres til etablering av havbruk til havs, og departementet ser derfor ikke noe særskilt behov for å gjøre ordningen gjeldende utenfor produksjonsområdenes avgrensning.

Utkastet til forskrift er ellers inndelt i en innledende del (kapittel 1). Kapittel 2 gjelder hvordan tillatelseskapasiteten skal lyses ut, krav til søknad, vilkår og vederlag for tillatelsene. Som det fremkommer av utkastet til forskrift § 2 kan tillatelseskapasiteten tildeles enten gjennom en innovasjonskonkurranse, som reguleres i kapittel 3 eller gjennom en auksjon, se kapittel 4. I kapittel 5 er det avsluttende bestemmelser, herunder om klage på tildelingsvedtak og konsekvenser ved brudd på vilkår i tillatelsene.

2.2 Søknadsprosessen

2.2.1 Innledning

Søknadsprosessene vi nå har for særtillatelser går gjerne over flere år, og er lite egnet når det skal legges opp til tildelingsrunder som skal foregå årlig. Departementet vil under dette punktet derfor skissere en mulig søknadsprosess for miljøteknologitillatelser, der formålet er at prosessen skal være så effektiv som mulig.

2.2.2 Søknad

Som det fremkommer av utkastet til forskrift § 3 legger departementet opp til at tillatelseskapasiteten utlyses årlig, og uten at det fremkommer av forskriftsteksten - på omtrent samme tidspunkt. Det er departementet som bestemmer når utlysningen skal skje, søknadsfristen og tillatelseskapasiteten som kan lyses ut. Dette vil skje gjennom brev/instruks til Fiskeridirektoratet. Som departementet tidligere har offentliggjort, tar vi sikte på å utlyse totalt 15 000 tonn tillatelseskapasitet i den første tildelingsrunden. Det er ikke avklart når det vil bli åpnet for søknader og når søknadsfristen ev. vil være.

Utkastet til forskrift § 3 inneholder bestemmelser om hvilke opplysninger som minimum bør fremkomme av utlysningsteksten, og retter seg i første rekke mot forvaltningen.

Det følger av forslaget til § 4 første ledd at søknaden skal sendes på fastsatt skjema, Fiskeridirektoratet vil utforme et elektronisk skjema som skal brukes og det vil av utlysningsteksten og skjemaet fremkomme hvilke krav og forventninger som stilles til søknadene.

Opplysningene det blir bedt om i søknadsskjemaet skal fylles ut. Som det fremkommer av utkastet til forskrift skal søknaden være komplett, og manglende utfylling av ett eller flere *obligatoriske* punkter i skjemaet vil medføre at søknaden avvises. Hvilke opplysninger som er obligatoriske vil fremkomme av skjemaet. Departementet vil sterkt oppfordre til at søkere bruker direktoratets elektroniske søknadsportal, men det er åpent for å levere søknaden per papir.

Søknaden skal leveres til tildelingsmyndigheten innen en dato som senere blir fastsatt, og søknader som blir sendt etter fristen vil ikke bli behandlet. I utkastet til forskrift er det en uttømmende oversikt over ulike måter å levere søknaden på, felles for disse er at det er mulig å kontrollere sendetidspunktet. Ved elektronisk melding vil avsender også motta en automatisk tilsendt kvittering på at søknaden er mottatt. Dersom det er tekniske problem med mottak på myndighetenes side vil dette kunne spores, og fristen vil da bli utsatt.

2.3 Særskilte krav til søknaden ved ev. auksjon

Dersom det skal gjennomføres en auksjon, gjelder bestemmelsene i kapittel 4 for den videre prosessen. Denne prosessen følger i stor grad prosessen som gjelder forut for auksjonene som er gjennomført i forbindelse med trafikklyssystemet og vil således være kjent for mange av næringsaktørene.

Regelverk for auksjoner fastsettes på ulike måter i norsk forvaltning, dels gjennom lov og forskrifter og dels gjennom auksjonsregelverk som ikke er fastsatt i forskrift.

Landbruks- og matdepartementet fordeler tollkvoter gjennom auksjon, der de overordnede reglene for auksjonene følger av forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer. Landbruksdirektoratet fastsetter imidlertid mer detaljerte regler for auksjonen utenfor forskriften, slik som minimums- og maksimumsandel av tollkvoten som en budgiver kan legge inn bud på (hjemlet i forskriften § 14) og tidsintervallet som auksjonen forlenges med hver gang det legges inn bud (hjemlet i forskriften § 19).

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har avholdt en rekke auksjoner. Ekomloven § 6-4 andre ledd bestemmer at "Ved utlysning av et begrenset antall tillatelser skal utvelgelseskriteriene være objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige." Det detaljerte auksjonsregelverket fastsettes av Nkom, men ikke i forskrift.

Nærings- og fiskeridepartementet har etter innføringen av trafikklyssystemet valgt å fastsette overordnede rammer for auksjoner gjennom forskrift. I tillegg har departementet fastsett mer detaljerte regler i et utfyllende auksjonsregelverk. Vi ser for oss å gjøre dette også nå, dersom departementet kommer til at tillatelser til miljøteknologiformål skal tildeles gjennom auksjon.

Departementet vil understreke at det foreløpig ikke er gjennomført noen utredning av hvilket auksjonsformat som ev. vil være passende for tildeling av tillatelser som dette, og vi vil ev. komme tilbake til dette på et senere tidspunkt. De overordnede reglene for en slik auksjon vil da flettes inn i forskriften.

Av utkastet til forskrift §§ 4, 5 og 10 fremgår det at for å delta i auksjonen må budgiver ha sendt søknad. Departementet vil presisere at en søknad ikke forplikter noen til å inngi bud i auksjonen, se utkastet til forskrift § 10 siste ledd. Av § 11 andre ledd følger at bare fysiske personer eller selskaper hjemmehørende i EØS eller Sveits kan registrere seg til auksjonen. I tredje ledd presiseres det at det ikke kan utstedes tillatelsesdokument med mindre den fysiske personen har et norsk personnummer eller D-nummer eller at selskapet er registrert i Brønnøysundregistrene. Vi viser i den sammenhengen til forskrift om Akvakulturregisteret § 4 første ledd bokstav b.

Av § 11 første ledd fremgår at den som ønsker å være med på auksjonen må fylle ut søknadsskjema, stille bankgaranti, jf. § 12, og tilfredsstillende krav til egen finansiell situasjon.

Forut for gjennomføring av auksjonen vil det således bli gjort en kontroll av om disse vilkårene for å delta i auksjonen er tilstede. § 4 annet ledd gjelder for øvrig også for disse opplysningene.

Departementet foreslår at det også for ev. auksjoner av miljøteknologitillatelse skal stilles en ubetinget og ugjenkallelig bankgaranti på 2 millioner kroner, jf. forskriften § 13, som også inneholder krav til bankgaranti. Bankgarantien innebærer ingen føringer for hva departementet mener produksjonskapasiteten er verdt, og medfører heller ingen begrensning hva gjelder bud under auksjonen. En bankgaranti tjener flere formål, blant annet skal den sikre at søknaden om å delta i auksjonen gir uttrykk for reell etterspørsel, herunder bidra til å utestenge useriøse aktører og aktører som ikke har finansiell kapasitet. Videre tjener bankgarantien som helt eller delvis sikkerhet for at eventuell betalingsforpliktelse oppfylles. Det er imidlertid på det rene at krav om bankgaranti representerer økt arbeidsbyrde både for selskapene som vil delta i auksjonen og for forvaltningen. Det kan også direkte medføre utgifter for selskapene. Vi viser i denne sammenhengen til kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser. Vi antar for øvrig at beløpet er lavere enn verdien av en ev. tillatelse. Dette kan tilsa at en bankgaranti på 2 millioner kroner reelt sett gir en begrenset trygghet for innbetaling av beløp på vunnet produksjonskapasitet under auksjonen. Hensynet bak bankgarantien anses imidlertid svært viktig, og i mangel av andre alternativer anses derfor likevel nødvendig å stille krav om bankgaranti. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette, herunder om det er andre ordninger for kontroll av økonomi som ville kunne være mer hensiktsmessig.

Fiskeridirektoratet fastsetter et bankgarantiskjema, som blir gjort tilgjengelig på nettsidene til Fiskeridirektoratet. Departementet vil oppfordre til bruk av dette skjema, fordi deltakerne da vil være sikker på at bankgarantien inneholder tilstrekkelig informasjon. Dersom deltakerne velger å benytte en annen form, understrekes det at bankgarantien som sendes inn skal være klar og oversiktlig, og skal som et minimum inneholde den samme informasjonen som fremgår av bankgarantiskjemaet.

3 Vurdering av søknadene

3.1 Ved auksjon

Departementet foreslår at det ikke gjennomføres noen forhåndskontroll av om søkerne innehar en teknisk løsning som er i stand til å oppfylle de særskilte driftskravene som vil gjelde for miljøteknologitillatelser. Dette skiller seg vesentlig fra hvordan saksbehandlingen av søknader om forskning og utvikling foregår, der det gjøres en relativt grundig vurdering av teknologien og om det

er sannsynlig at denne kan realiseres. Budgiverne vil følgelig by på tillatelseskapasitet hvor det følger med særlige driftskrav.

I korte trekk innebærer de:

- Null utslipp av egg og frittsvømmende stadier av lakselus (effektkrav).
- Minimum 60 prosent oppsamling av slam (effektkrav).

3.1.1 Nærmere om valget av særskilte driftskrav

Utgangspunktet må være at i en miljøteknologiordning kan ikke tiltakene være lempligere enn de som allerede eksisterer for ordinær drift eller for unntak etter trafikklyssystemet.

3.1.1.1 Lakselus

Unntaksordningen i trafikklyssystemet innebærer at det må være mindre enn 0,1 kjønnsmodne hunnlus per fisk i snitt i den viktige utvandningsperioden (uke 13-39), og under 0,5 resten av året. Det er derfor naturlig at det i en miljøteknologiordning stilles krav om null utslipp av lakselus. Et krav om null lakselus i et anlegg vil innebære tette barrierer mellom merdvolumet med fisk og sjøvannet utenfor. For å hindre at luselarver kommer inn i merden har det blitt vanlig at slike tette anlegg henter dypvann fra under "lusebeltet", 20-30 meters dyp, inn i merden. Det eksisterer flere slike anlegg i dag og erfaringen er at de har lite utfordringer med lus. Det er også blitt gjort tester hvor man har tilført semi-lukkede merder lakselus. Den ensrettete vannstrømmen, med et inntak av dypvann og et utløp i merden, nær eliminerer muligheten for egensmitte og dermed har ikke lusen klart å få fotfeste.

I tillegg til tette barrierer så kan det tenke seg at man på sikt kan "løse" utfordringen på andre måter, f. eks. på et biologisk plan. Dette kan være gjennom avl, vaksine, aktive føringredienser eller lignende. Alle disse tilnærmingene er noe det forskes på, men ingen av disse kan innfri et funksjonskrav om null lakselus.

Av miljøhensyn er det viktigst at det ikke slippes *ut* levende lakseluslarver, i og med at det er utslippet som påvirker miljøet. Slippes det ikke ut levende lakseluslarver, kan det i og for seg tolereres lakselus inne i anlegget (så fremt nivåene ikke blir så høye at de påvirker dyrevelferden på en uakseptabel måte). For at ikke tillatelsene i ny ordning skal innvirke på trafikklyssystemet, foreslår derfor departementet at det stilles et slikt krav – som også vil være teknologinøytralt og ta høyde for at det presenteres andre løsninger enn tett barriere/rensning/filtrering mellom anlegg og sjø.

Rømt oppdrettslaks er en av de største truslene mot de norske villaksbestandene, og det er derfor innført et omfattende regelverk for å redusere hendelser der det rømmer fisk og konsekvensen dersom hendelsen likevel skulle inntreffe. I akvakulturdriftsforskriften oppstilles krav til å forebygge og begrense rømming, i tillegg til en meldeplikt ved rømming og krav om gjenfangst av rømt fisk. I tillegg bidrar NYTEK-forskriften til å forebygge rømming av fisk fra flytende akvakulturanlegg gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene. NYTEK er for øvrig under revidering. Forsriftsforslaget som har vært på høring (men som ikke er vedtatt) gir næringen større fleksibilitet i valg av løsninger for å oppfylle forskriftens krav. Forskriften legger dermed til rette for utvikling og bruk av ny teknologi.

Disse bestemmelsene gjelder også for tillatelser under ordning om miljøteknologitillatelser.

3.1.1.2 Rensing av slam

Av den totale mengden fiskefôr som blir brukt i havbruksnæringen, vil ca. 30% av næringsstoffene i fôret finnes igjen i fisken, mens resten skilles ut av anleggene som løste næringsalter, fôrspill eller fekalier (Torrissen m.fl., 2016). Utslippene som andel av fôrforbruket fordeler seg anslagsvis som følger; fekalier (26%), forspill (7%) og resten oppløste næringsstoffer.

Gjenvinning og oppsamling av *både* partikulært og oppløste næringsstoffer krever RAS-teknologi. Dette er komplisert og kostbart men det er tildelt utviklingstillatelser til slike RAS-systemer i sjøen.

Uten RAS-teknologi vil anlegg i sjø, med dagens teknologi, kun kunne samle opp den partikkelbundne delen av utslippet (fekalier og fôrspill). Dette utgjør maksimalt om lag 3/4 av totalt organisk stoff og fosfor, og 1/3 av nitrogen. Partikler er imidlertid den del av utslippet som vil kunne forårsake størst negativ innvirkning lokalt med slamavsetning på bunnen og skader på bunnfaunaen.

Observasjoner tyder på at vanlig forekommende fiskesykdommer også kan oppstå i lukkede anlegg. I FLO-anlegg er det observert utvikling av multifaktorielle sykdommer som finneråte og sår (Nilsen et al., 2017; Nilsen et al., 2020; Nilsen, 2019) og kompleks gjellebetennelse (Treines, 2020). Andre vanlige sykdommer som hjerte og skjelettmuskelbetennelse (HSMB) og infeksjøs pankreas nekrose (IPN) er også påvist. Det er ennå kunnskapsmangler om fiskesykdommer i lukkede anlegg.

En vesensforskjell på kun partikkelrensing og RAS-teknologi er knyttet til risiko for spredning av andre sykdommer og patogener. Partikkelrensing vil ikke redusere risiko for smitte av sykdommer som kan ha oppstått i en semi-lukket eller lukket merd. RAS-teknologi med biofiltre eller desinfisering med UV-stråling, ozon eller lignende kan redusere og eventuelt hindre smittespredning. Grad av rensing, og type renseteknologi innstallert på et anlegg, vil derfor kunne ha betydning med tanke på mulig påvirkning av oppdrettsanlegg i nærheten og vurderingen behov for avstandskrav til andre oppdrettslokaliteter.

En betydelig utfordring ved å sette krav til rensing er hvordan det organiske materialet kan brukes videre. I havbruksstrategien heter det: *"Selv om konsekvensene av dagens utslipp er relativt små og utslippene kan være nyttige i ellers næringsfattige sjøområder, har de også en problematikk knyttet til utnyttelse av fôr og tapte ressurser. Det organiske materialet kan være verdifullt som gjødsel og utnyttes til energiproduksjon. Det foregår en rekke pilotprosjekter for utnyttelse av fiskeslam i oppdrett. En viktig utfordring i fremtiden vil være å finne produksjonsmetoder som legger til rette for oppsamling og utnyttelse av disse ressursene i stor skala."*

Samlet er det departementets vurdering at det bør kunne stilles minimumskrav til oppsamling av partikulært materiale, og en forslag til definisjon av blant annet partikulært materiale er inntatt i utkastet til forskrift § 3.

3.1.1.3 Rømming

Departementet har vurdert at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette egne krav knyttet til rømmingssikkerhet i den nye miljøteknologiordningen. Antallet hendelser der det rømmer fisk er i dag svært lavt med tanke på antall anlegg og antallet fisk i sjø. Hendelsene skyldes i liten grad konstruksjonsmessige forhold. Det er videre svært vanskelig å utforme objektive kriterier for å vurdere om et konsept er mer rømmingssikkert enn et annet konsept som er under utvikling, eller for den saks skyld anlegg som er dimensjonert og utformet i henhold til de tekniske standardene som allerede gjelder for oppdrettsanlegg.

Å eksempelvis sette et krav om reduksjon av sannsynlighet for rømming, og senere vurdere om et konsept innebærer en slik reduksjon, vil måtte baseres på et faglig skjønn. Et slikt faglig skjønn er komplisert når sannsynligheten er så lav som det den er i dagens oppdrett. Etter vårt syn vil et krav til ytterligere rømmingssikring være et kompliserende element i ordningen, men som i liten grad vil bidra til å øke rømmingssikkerheten.

3.1.1.4 Fiskevelferd

Departementet har imidlertid vurdert, men ikke konkludert på, om det bør stilles et *prekvalifiseringskrav* om at søknaden i tilstrekkelig grad beskriver hvordan hensynet til fiskehelse og fiskevelferd skal ivaretas i den tekniske løsningen søkeren foreslår å bruke. Dette hensynet har ikke vært vurdert i tidligere tildelingsrunder, herunder i de grønne tillatelsene i 2013 og utviklingstillatelsene 2015-2017. I disse rundene har departementet vurdert at det ligger som en forutsetning i regelverket at det skal tas slike hensyn i driftsfasen. I en ideell verden burde dette vært mer enn tilstrekkelig, men det har vist seg at det har gitt uønskede konsekvenser, og Mattilsynet har erfart at flere konstruksjoner har vært designet på en måte som gjør det vanskelig å ivareta dyrevelferden. I enkelte tilfeller har det også blitt truffet vedtak som innebærer at tildelte tillatelser ikke kan utnyttes som forutsatt.

Det er imidlertid mulig å innta et prekvalifiseringskrav hvor søker må beskrive hvordan disse hensynene skal ivaretas, både underveis i utviklingen og etter at produktet er ferdigutviklet. Det vil i det minste redusere risikoen for at ikke hensynet til dyrevelferden vies tilstrekkelig oppmerksomhet. På den annen side kan det argumenteres for om Mattilsynet senere skulle komme til at det mangler ved anlegget, så er det og har det tross alt vært søkers ansvar og risiko å sikre at anleggene som blir tatt i bruk er tilstrekkelig dokumentert og eller at protokollen for å få anlegget dokumentert følges. Det er også et spørsmål om det er hensiktsmessig at Mattilsynet skal gi en form for vurdering av et anlegg som kanskje er under utvikling, og som ikke er ferdig på søknadstidspunktet – og som senere kan være gjenstand for betydelige endringer. En slik godkjenning i forbindelse med en prekvalifisering vil i tilfelle måtte begrense seg til en prøving av om anlegget på det aktuelle tidspunktet ser ut til å tilfredsstille hensynet til dyrevelferd. Vi ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

3.1.1.5 Øvrige vilkår og kontroll

Vilkårene er ellers effektkrav og det skal etableres et program for overvåking og undersøkelser som verifiserer at vilkårene overholdes. Overvåkingen og undersøkelsene skal gjennomføres av et kompetent organ som er uavhengig av innehaveren av tillatelsene, se utkastet til forskrift § 7 annet ledd. Departementet understreker at dette på ingen måte ekskluderer at Fiskeridirektoratet og Mattilsynet kan gjøre eget tilsyn.

Det gjelder også særskilte krav til utnyttelsen av tillatelsene. Tillatelsene kan kun utnyttes på lokaliteter der vilkårene er oppfylt, men kan ellers utnyttes i et felles biomassetak med andre kommersielle matfisktillatelser. Dette betyr at innehaver kan utnytte andre kommersielle matfisktillatelser på lokaliteter som oppfyller vilkårene, noe som vil gi større fleksibilitet for innehaveren. Dette tilsvarer hvordan "grønne tillatelser", tildelt i 2013-runden kan utnyttes.

Driftskravene følger av utkastet til forskrift § 7, og er beskrevet nærmere nedenfor. Det er med andre ord opp til søker om denne mener sitt prosjekt vil oppfylle vilkårene og all risiko for dette ligger på søkeren.

Vi viser i den forbindelse også til § 16, der det fremgår at manglende oppfyllelse av driftsvilkårene vil kunne medføre sanksjoner og reaksjoner etter akvakulturloven. Dette kan være tvangsmulkt, inndragning av utbytte, overtredelsesgebyr og straff. Tillatelsen kan også trekkes tilbake dersom vilkårene ikke oppfylles.

Tillatelsen, eller tilsagn om tillatelse, vil også trekkes tilbake dersom det ikke er etablert virksomhet med mer en 1/3 av tildelt biomasse innen 3 år etter tilsagn. Departementet vurderer dette til å være en passende tidsramme for å kunne etablere et anlegg, også tatt i betraktning at det i særskilte tilfeller kan søkes om utsettelse i ytterligere et år før bortfall skjer, jf. forskriftsforslaget § 15 siste ledd. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Den enkelte søker må følgelig forut for deltakelse i en ev. auksjon, nøye vurdere hvilken risiko som ligger i eget prosjekt. Søker er imidlertid langt nærmere til å vurdere dette enn myndighetene. Vi legger til at det ikke er foreslått noen begrensninger i omsetningsadgangen av disse tillatelsene, jf. akvakulturloven § 19. En innehaver står følgelig fritt til å omsette tillatelsen til en annen aktør som må anse at denne er i stand til å oppfylle vilkårene. Vilårene i tillatelsen vil naturligvis følge med, og er uavhengig av hvem som eier.

3.2 Innovasjonskonkurranse - Fiskeridirektoratet rangerer søknader etter et poengsystem

I en innovasjonskonkurranse tildeles kapasiteten til de prosjektene som presumptiv gir mest innovasjon/miljøteknologi. Ordningen vil derfor innrettes som en konkurranse med kriterier for hvordan man skal vurdere og rangere de innkomne søknadene.

3.2.1 Kriteriene og innovasjonspoeng

I innovasjonskonkurransen er de særskilte driftsvilkårene som er beskrevet i kap. 3.1.1 minimumskriterier. Det vil si at det kan ikke tildeles tillatelser til søkere som ikke vil oppfylle disse kriteriene. Av utkastet til forskrift § 8 følger det at tildelingsmyndigheten ved prioritering av søknader skal velge de søknadene som får flest innovasjonspoeng. Hvordan en søker kan få innovasjonspoeng er beskrevet i forskriften § 9, hvor det heter:

Søker tildeles innovasjonspoeng ved å forplikte seg til å overholde et eller flere av følgende krav:

a) rensing av slam

| | |
|---------|---|
| 0 poeng | Rensegrad 60 % partikulært (minimumskravet) |
| 1 poeng | Rensegrad 65 – 69 % partikulært |
| 2 poeng | Rensegrad 70 – 79 % partikulært |
| 3 poeng | Rensegrad 80 – 89 % partikulært |
| 4 poeng | Rensegrad 90 - 100% partikulært |
| 6 poeng | Rensegrad 90 - 100% partikulært og løst |

b) Elektrifisering

1 poeng Anlegget, inkludert ev. forflåte er elektrifisert.

c) Kobber

1 poeng Det brukes ikke kobber for å hindre begroing på anlegg, herunder nøtter mv.

d) merking av fisk

1 poeng All fisk merkes med en metode som gjør fisken sporbar tilbake til lokalitet.
Merkemetoden må være godjent av Mattilsynet.

Det søker forplikter seg til vil bli inntatt som vilkår i den enkelte tillatelse. Hvis søker for eksempel i søknaden forplikter seg til en rensegrad på 80-89 % partikulært, vil det fremkomme. Departementet understreker at det er effektkrav, dvs. at under drift må 80-89 prosent renses for å oppfylle vilkåret. Det holder ikke å ta i bruk teknologi som presumptivt skal ha en slik rensegrad. Søker vil være i konflikt med vilkåret om det senere skulle vise seg at kun rensegraden kun er på 75 prosent.

Det er i utkastet til forskrift § 3 inntatt en definisjon av hva som menes med partikulært materiale.

3.2.2 Vurderingen av om kriteriene er oppfylt

Departementet har i forbindelse med arbeidet med denne ordningen vurdert om det finnes andre ordninger som en søknadsprosess for miljøteknologitillatelser kan bygge på, ut over de erfaringer som er høstet med andre tildelingsrunder innenfor havbruksnæringen, eks. tildelingsrundene i 2002/2003, 2009 og 2013., som har krevd til dels betydelige ressurser både hos søker og forvaltning.

Etter vårt syn vil det innebære en vesentlig forenkling om tildelingsmyndigheten i stor grad avstår fra å vurdere *godheten* i konseptet søkeren bygger sin søknad på. Det vil si at tildelingsmyndigheten ikke vurderer om sannhetsgestalten i søkerens påstander om hvilken effekt søkers teknologi har på rensing av slam eller utslipp av levende lakselus. I stedet er ordningen lagt opp slik at søker må etablere et program som dokumenter at effektkravene knyttet til lakselus og rømming overholdes, og ev. de øvrige alternative kravene som kan gi innovasjonspoeng. Manglende overholdelse av kravene kan bli møtt med reaksjoner, sanksjoner og til slutt tilbaketrekning av tillatelsen.

Et mulig unntak fra dette er om departementet velger å stille et prekvalifiseringskrav om at søknaden i tilstrekkelig grad beskriver hvordan hensynet til fiskehelse og fiskevelferd skal ivaretas i den tekniske løsningen søkeren foreslår å bruke. I et slikt tilfelle må søknaden gjennomgå en vurdering av tildelingsmyndigheten, men en slik vurdering vil likevel ikke være like omfattende som en full vurdering av om konseptet eks. kan realiseres og om det er sannsynlig at konseptet vil være i stand til å møte driftsvilkår og ev. tilleggsvilkår søker har forpliktet seg til å overholde.

Departementet ser det uansett som sannsynlig at det kan være flere søkere som søker på bakgrunn av samme teknologi eller på bakgrunn av likeverdig teknologi. I slike tilfeller vil det bli nødvendig å med en annen metode for å skille søknadene fra hverandre. Vi foreslår her tre mulige alternativer:

1. arrangere en auksjon mellom de søkerne som har lik poengsum
2. loddtrekning

3. sette opp ytterligere mer skjønnsmessige kriterier som kan avgjøre prioriteringsrekkefølgen

Departementet mener i utgangspunktet at alternative 2 og 3 er mest aktuelle. En loddtrekning vil i første rekke tjene som en "objektiv" måte å avgjøre hvem som får tillatelser, og vil være å foretrekke om en enklest mulig saksbehandling, både for søker og tildelingsmyndigheten er ønskelig. Dersom alternativ 3 velges vil det måtte foretas en nærmere vurdering av søknadene (jf. likevel drøftelsen om vurdering av fiskevelferd). Det er også dette alternativet som ligger inne i utkastet til forskrift § 9 andre ledd. Når det gjelder hvordan en slik skjønnsmessig vurdering kan gjøres, har departementet sett hen til blant annet Forskningsrådets modell for vurdering av søknader.

3.2.3 Forskningsrådets modell

Behandlingen av søknader i Forskningsrådet er todelt. Først gjøres en såkalt forvurdering for å se om søknaden oppfyller ett sett med formelle krav (objektive kriterier). Forvurderingen setter en tydelig definert grense som må oppfylles, og søknader som ikke tilfredsstiller den, kan avvises. Dette inkluderer blant annet om tema er i tråd med formålet i utlysningen, et søknadsbeløp, innslag av egenfinansiering, at budsjettet må være riktig satt opp, søknadsskjema må være fullstendig utfyllt og etterspurte vedlegg må legges ved.

Neste steg i behandlingen er en faglig vurdering, som i Forskningsrådets tilfelle utføres av eksterne fagpersoner nedsatt i en gruppe. Den eksterne faggruppen vurderer søknadene etter 3 definerte kriterier og gir hver søknad en poengscore fra 1-7 som legger grunnlaget for utvelgelsen av hvilke søknader som kan mottar støtte. Kun søknader med score 5, 6 eller 7 kvalifiserer til støtte.

Forskningsrådet vurderer søknader etter følgende tre kriterier:

1. Forskning og innovasjon (originalitet, nyskapende forskning, soliditet/robusthet)
2. Virkninger og effekter (potensial for virkninger og effekter på forskning, samfunn og næringsliv. Planer for deling av kunnskap og anvendelse av forskningsresultater)
3. Gjennomføring (Prosjektleder og -team. Planer for gjennomføring og organisering av prosjektet)

3.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår en liknende, men justert, modell for å vurdere søknader om miljøteknologitillatelser i havbruk, men altså kun dersom det 1) har betydning for tildelingen av tillatelseskapasitet og to eller flere søknader får like mange poeng. Dette er nedfelt i utkastet til forskrift § 9 annet ledd. I et slikt tilfelle vil tildelingsmyndigheten foreta en skjønnsmessig vurdering av to likeverdige kriterier, der tildelingsmyndigheten gir fra 0-6 poeng innenfor hver kategori:

- a) Potensial for virkninger og effekter på forskning, samfunn og næringsliv. Planer for deling av kunnskap og anvendelse av resultater
- b) Gjennomføring (Prosjektleder og -team. Planer for gjennomføring og organisering av prosjektet)

Det er både fordeler og ulemper ved å velge en slik modell. På den positive siden så representerer dette en forutsigbar modell som kan være gjentagende år for år. Et sett med tydelige definerte formelle krav vil kunne sikre en viss kvalitet av de søknadene som skal gis en grundigere faglig vurdering. Søkere som får lav poengsum i den faglige vurderingen får muligheten til å forbedre

søknaden og søke på nytt til neste år. Dersom et slikt regime innføres og får virke noen år, vil forhåpentligvis den gjentakende muligheten for å søke også redusere incentivene til å klage på eventuelle avvisninger/avslag.

For å få et søknadssystem funksjonelt med en årlig tildeling vil det være helt avgjørende med klare kriterier og forutsigbarhet til både søkere og dem som behandler søknadene, herunder vil departementet vurdere å utforme maler for søknadene mv. Dette vil kunne være et tids- og ressursbesparende tiltak for både de som skal skrive søknadene og dem som skal gjøre vurderingen av de.

I Forskningsrådets modell er det en gruppe fagpersoner som på bakgrunn av sin kompetanse og ekspertise på ulike fagfelt samlet setter seg ned, diskuterer og kommer frem til en poengscore fra 1 til 7. Resultatet baseres i stor grad på de utvalgte ekspertenes faglige skjønn. Departementet legger opp til en liknende innretning, men tar sikte på at førsteinstansbehandlingen legges til Fiskeridirektoratet. Imidlertid ser vi det som hensiktsmessig om direktoratets saksbehandlingsgruppe blir styrket med nødvendig faglig ekspertise, spesielt dersom det blir lagt opp til å vurdere hvordan konseptene ivaretar hensynet til dyrevelferd. Det vil sikre at førsteinstansbehandlingen holder et høyt faglig nivå, og det får også betydning for hvordan departementet vurderer at ev. klager skal behandles. Vi viser i den forbindelse til kapittel 6.

Skisse til modell (forvurdering, prekvalifisering og faglig vurdering)

Departementet legger opp til flere faser i vurderingen, basert både på Forskningsrådets modell og Fiskeridirektoratets modell for vurdering av dagens forskningstillatelser. Begge disse inneholder objektive krav til søknaden samt en faglig vurdering basert på skjønn. De objektive kriteriene til søknaden må oppfylles for at det skal gjennomføres en grundigere faglig vurdering. Som nevnt legger departementet opp til det skal være tydelige krav til hva søknaden skal inneholde, samt utarbeidelse av en elektronisk søknadsmal med obligatoriske felter for utfylling vil gjøre behandlingen mer effektiv. At tildeling gjennomføres som en konkurranse hvor det ikke er mulig å sende inn utfyllende dokumentasjon i ettertid gjør det lettere å skille mellom de søknadene som oppfyller kravene og dem som ikke gjør det.

1. **Forvurdering** – om søknaden oppfyller de gitte formelle kravene, dvs. kravene til søknad. Om de formelle kravene ikke er innfridd blir søknaden avvist, jf. høringsbrevets kap. 2.2. og utkastet til forskrift §§ 4 og 5.
2. **Prekvalifiseringskrav** – om prosjektet oppfyller minimumskrav med hensyn til å ivareta fiskevelferd (jf. drøftelse ovenfor). Om søknaden ikke tilfredsstillter minimumskriteriene stopper saksbehandlingen her.
3. **Innovasjonspoeng** – Som det fremkommer av § 9 kan det gis innovasjonspoeng om søker forplikter seg til å ta i bruk teknologi der slammet renses ytterligere utover minimumskravene. Det gis poeng alt etter hvilken rensegrad søker forplikter seg til. Den rensesgraden søker forplikter seg til vil tas inn som vilkår i tillatelsen. Det kan videre gis poeng for elektrifisering av anlegget (1 poeng) og at det ikke brukes kobber (1 poeng) for å hindre begroing mv. I tillegg kan søker få 1 poeng for merking av fisk som gjør den sporbar

tilbake til lokalitet. Merketmetoden må være godkjent av Mattilsynet. De søkerne som får flest poeng vinner frem, men

4. **Dersom søkere rangeres likt:** Det følger av utkastet til § x annet ledd at "Dersom det har betydning for tildelingen av tillatelseskapasitet og to søknader får like mange poeng, skal tildelingsmyndigheten i tillegg vurdere søknaden basert på følgende likeverdige kriterier, der tildelingsmyndigheten gir 0-6 (best) poeng innenfor hver kategori:
- Potensial for virkninger og effekter på forskning, samfunn og næringsliv. Planer for deling av kunnskap og anvendelse av resultater.
 - Gjennomføring (Prosjektleder og -team. Planer for gjennomføring og organisering av prosjektet)"

Tildelingsmyndigheten vil her gjøre en skjønnsmessig faglig vurdering av prosjektet. Der forvurderingen og prekvalifiseringskravet søker å ta utgangspunkt i objektive krav, vil den faglige vurderingen av eks. virkning og effekter på forskning, samfunn og næringsliv måtte ha et stor innslag av skjønnsmessige vurderinger. Den faglige vurderingen kan gjennomføres av Fiskeridirektoratet, som ev. forsterkes med ekstern kompetanse. På bakgrunn av vurderingen av de to kriteriene vil prosjektene gis en score fra 0-6 innenfor hver kategori, og kriteriene vil bli utdypet i merknader til bestemmelsene.

Søknader som ikke når frem har mulighet til å forbedre sine søknader og søke om nytt i neste runde om ett år.

4 Vederlag

Det fremkommer av forskriftsutkastet § 6 at ved tilsagn om tillatelseskapasitet skal søker betale vederlag til statskassen.

Dersom det skal tas et fast vederlag, dvs. at tillatelsene tildeles gjennom en innovasjonskonkurranse, fastsettes vederlaget i forbindelse med hver tildelingsrunde. Vederlaget for tillatelsene vil bli satt med utgangspunkt i auksjonsprisene som er oppnådd i forbindelse med ordinære kapasitetsjusteringer, men med et rimelig fradrag.

I dette ligger det at departementet ved fastsettelsen av vederlaget vil ta i betraktning at det å gjennomføre innovasjonsprosjekter naturligvis er beheftet med kostnader, men det er utfordrende å vurdere hvilken fastpris som er riktig. I en ordning der staten tildeler innovasjonstillatelser vil tillatelsen gjøre det mulig å produsere matfisk som kan selges og gi inntjening for aktøren. Videre vil tillatelsen kunne tjene som sikkerhet for långiver. Tillatelsen har følgelig en verdi for innehaveren. Hvor stor denne verdien er vil avhenge blant annet av størrelse, betingelser for drift, ev. vederlag og varighet på tillatelsen.

Kostnadene til et miljøteknologiprojekt vil måtte antas å variere stort. I et marked der det er høy inntjening per kg produsert matfisk vil matfiskproduksjonen kunne være tilstrekkelig til å dekke alle kostnader knyttet til innovasjonsprosjektet samt sikre betydelig overskudd. For prosjekter der investeringskostnadene er relativt store for å drive frem prosjektet, kan det imidlertid på samme vis tenkes at inntektene fra matfiskproduksjon ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene. Om det i

prosjektet ikke foreligger positiv nåverdi, er det heller ikke gitt at det er noen betalingsvilje for tillatelsen. Avgrensningene som ligger i ordningen, der det kan tildeles inntil 7500 tonn per søker og størrelsen på vederlaget, vil følgelig legge rammer for hvilke prosjekter som kan tenkes å vinne frem.

Som det fremkommer av utkastet til forskrift § 6 fastsetter departementet vederlaget i forbindelse med hver tildelingsrunde.

Dersom tillatelsene skal allokeres gjennom en auksjon er det markedet som bestemmer vederlagets størrelse. Forut for en ev. auksjon vil departementet få gjennomført en utredning for å få vurdert hvordan en auksjon kan innrettes på best mulig måte.

Vederlaget blir ikke refundert ved endringer i rammebetingelser som påvirker lønnsomhet, og heller ikke ved eventuell senere inndragning eller reduksjon av tillatelsens kapasitet på bakgrunn av forhold nevnt i denne bestemmelsen, i akvakulturloven § 9 eller andre lovbestemte forhold.

Søkere som vinner frem vil få et tilsagn om tillatelse, som forutsetter innbetaling av det fastsatte vederlaget (enten det er fastpris eller et vinnende bud i auksjon), jf. utkastet til forskrift § 6 første og annet ledd. Fristen for å innbetale vederlaget er 15 dager, inkludert helligdager.

Det følger videre av bestemmelsen at tildelingsmyndigheten kan, dersom vederlaget ikke blir betalt innen fristen, tildele tilsagnet på nytt. I et slikt tilfelle vil tildelingsmyndigheten måtte følge utkastet til § 8, slik at søkeren som var nærmest å få tilsagn rykker opp – og får tilsagn om tillatelse. Dersom tildelingen har skjedd gjennom auksjon er den vinnende budgiveren pliktig til å innbetale beløpet, og departementet vil ved manglende betaling utløse bankgarantien, og ev. forfølge et økonomisk tap gjennom å kreve erstatning.

Det følger av utkastet til forskrift § 6 fjerde ledd at tilsagn gjør det mulig å søke om lokalitetsklarering, men departementet foreslår at det ikke kan skrives ut tillatelsesdokumenter før klagebehandlingen av tildelingsrunden er gjennomført. Det skyldes at det konkurreres om en begrenset ressurs, og dersom klagebehandlingen medfører endringer i prioriteringen mellom søkere, vil det innebære at en eller flere søkere vil miste eller få endringer i sitt tilsagn. Dette er i tråd med prosessen for tildeling av tillatelser i tildelingsrunden 2013 og trafikklyssystemet.

Av samme bestemmelse følger det at "Vederlaget blir ikke refundert ved endringer i rammebetingelser som påvirker lønnsomhet, og heller ikke ved eventuell senere inndragning eller reduksjon av tillatelsens kapasitet på bakgrunn av forhold nevnt i denne bestemmelsen, i akvakulturloven § 9 eller andre lovbestemte forhold."

Av § 6 siste ledd følger det at tillatelsen blir hjemmehørende i det produksjonsområdet tillatelsen blir skrevet ut til. Formålet med bestemmelsen er å åpne for at tillatelsen kan utnyttes i et felles biomassetak mv, samt gjøre kontroll med tillatelsen enklere og mer effektiv. I og med at tillatelsen ikke skal påvirke indikatoren i trafikklyssystemet, foreslår vi imidlertid at Fiskeridirektoratet etter søknad kan tillate flytting til et annet produksjonsområde. En tillatelse som er flyttet fra et produksjonsområde til et annet kan ikke flyttes på nytt før det har gått minimum to år.

5 Tidsbegrensning

Kommersielle tillatelser til matfiskoppdrett tildeles i tildelingsrunder og er ikke tidsbegrenset. Særtillatelser tildeles vederlagsfritt, løpende, med tidsbegrensning og med vilkår som er knyttet til formålet med tillatelsene.

I forarbeidene til akvakulturloven heter det følgende om tidsbegrensning av tillatelser:

"Det tilligger forvaltningens skjønn å avgjøre hvorvidt en tillatelse skal avgrenses i tid og det omfatter i prinsippet alle akvakulturtillatelser. Det tas imidlertid ikke sikte på å tidsavgrense alle akvakulturtillatelser. Dette er en adgang som tenkes brukt i tilfeller der det foreligger omstendigheter som særlig tilsier at tidsavgrensning er hensiktsmessig ut i fra næringsaktørens behov og/eller andre interesser som loven tar sikte på å fremme eller ivareta. Det vil fremdeles være slik at tillatelser normalt gis uten en særskilt tidsbegrensning. Bruk av dette virkemiddelet bør forbeholdes de tilfeller hvor tidsavgrensning ut i fra den konkrete situasjon realiserer lovens formål på en bedre måte enn om tillatelsen gis uten særskilt tidsavgrensning.

...

Hensynet til miljø kan også tilsi at tillatelsen bør tidsavgrenses. For eksempel kan dette være aktuelt ved oppskalering av akvakultur med nye arter eller driftsformer. Dette er situasjoner der en befinner seg i stadiet mellom forskning og kommersialisering. Tidsavgrensningen kan i disse tilfellene sørge for enkel avvikling av aktiviteten dersom videre storskalaforsøk ikke synes formålstjenlig. Tidsbegrenset av tillatelse kan videre være et alternativ til å avslå søknad om tillatelse hvor en tidsavgrenset tillatelse vil ivareta hensynet til en forsiktig utvikling mht miljøkonsekvenser. (vår understreking)

Som det fremgår av teksten er utgangspunktet i loven at tillatelser ikke tidsbegrenses, men at en rekke forhold kan tilsi at dette likevel kan eller bør gjøres. Slik departementet ser det kan det forhold at det nå legges til rette for å kommersialisere nye driftsformer tilsi at det bør vurderes å tidsbegrense tillatelsene. Tidsbegrensning, avhengig av tidsrammen som gis, vil imidlertid måtte antas å påvirke den enkelte aktørs villighet til å investere i ny teknologi. Dersom tidsbegrensning skal innføres for denne typen tillatelser legger vi derfor opp til en relativt lang tidshorisont, eks. 20 år. Vi ber særskilt om høringsinstansens synspunkt på dette spørsmålet.

6 Klageadgang

6.1 Adgang til å klage

Enkeltvedtak kan etter forvaltningsloven § 28 påklages.

Klagesakene innenfor forskningstillatelser og utviklingstillatelser krever ofte særlig kompetanse på de naturvitenskapelige, ingeniørfaglige og forskningsfaglige sidene ved søknadene. Behandlingen av forskningstillatelser er særlig regulert i laksetildelingsforskriften § 28a: "Et rådgivende utvalg foretar en vurdering av søknader om tillatelse til forskning og fremmer den faglige tilrådingen til Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratets rådgivende utvalg for forskningstillatelse skal bestå av tre representanter fra fagmiljøer innen forskning, biologi og næringsinteresser."

Proessen er også svært tidkrevende for både søkerne og forvaltningen. Søkerne har tidvis måttet vente opp til 4 år på endelig avgjørelse. Departementet mener at dette er et potensielt hinder for at gode prosjekter blir gjennomført, og en slik tidsbruk er heller ikke "mulig" og hensiktsmessig når det skal legges opp til årlige utlysninger av tillatelser.

Det ligger vektige hensyn bak klageordningen som er nedfelt i forvaltningsloven. Forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det. Kompetanse er ikke delegert videre til noe departementet, og for ytterligere å sikre en kontrollert bruk av adgangen til å begrense klageretten, er det i forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 § 45 siste ledd bestemt at saker om bruk av Kongens myndighet etter fvl. § 28 fjerde ledd, skal fremmes for Regjeringen av Justisdepartementet eller av vedkommende fagdepartement med Justisdepartementets samtykke. Justisdepartementet har generelt fulgt en streng praksis ved vurderingen av om "tungtveiende grunner" foreligger.

Vi mener det er gode grunner for å vurdere om eksempelvis Forskningsrådets ordning for klageordning kan gjøres gjeldende innenfor ordningen med miljøteknologitillatelser. Forskningsrådet er unntatt fra forvaltningslovens vanlige klageregler. Dette innebærer at søkere bare kan klage på feil ved saksbehandlingen eller på at det er vesentlig svikt eller mangler ved måten Forskningsrådet har utøvd sitt faglige skjønn. Ut over dette kan de faglige vurderingene ikke påklages. Eventuelle klager behandles ikke av det nærmeste forvaltningsorgan, men av et eksternt, frittstående klageutvalg.

En slik ordning ivaretar søkeres klagerett i relativt stor grad, ettersom det er mulig å klage på saksbehandlingsfeil, åpenbare feil og store mangler i vurderingene. Et forsterket Fiskeridirektorat, jf. drøftelsen overfor i kap. 3.2, vil videre styrke den faglige vurderingen av søknadene og sikre en meget betryggende behandling i første instans. Departementet tilføyer at det i motsetning til ordinær saksbehandling, vil det i tildelingsrundene her ikke være mulig å supplere søknadene eller komme med ytterligere informasjon, hvilket innebærer at behovet for en ordinær klagebehandling mindre. Vi har for å illustrere hvordan en bestemmelse kan se ut, lagt inn et forslag i utkastet til forskrift § 17.

Vi vil imidlertid understreke at en beslutning om å gjøre unntak fra klagereglene i forvaltningsloven må vurderes nøye, og vi ber derfor særlig om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Departementet vil videre vurdere om ev. klager på tildeling av tillatelser gjøres i en nemnd. Behandlingen i utvalget/nemnden er endelig, og kan ikke påklages til NFD.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Etablering av en ny ordning for tildeling av miljøteknologitillatelser vil ventelig kunne bidra til økt produksjonsvolum av laksefisk, sysselsetting og verdiskaping, men det er meget utfordrende å tallfeste konsekvensene på det nåværende tidspunkt. Det skyldes blant annet at det er usikkert hvordan oppdretterne vil kunne utnytte tillatelsene, og fordi utnyttelsen av tillatelsene mest sannsynlig vil være vesentlig lavere enn ordinære kommersielle matfisktillatelser de første årene etter tildeling av tilsagn. Produksjonskostnadene er ikke mulig å si noe om før man vet hvilke teknologier som vil benyttes..

Videre vil ordningen kunne bidra til kommersialisering av mer miljøvennlig teknologi, og gi muligheter for norsk leverandørindustri.

Dersom tildelingen skjer gjennom auksjon er det ventet at tildelingsmyndigheten vil bruke relativt lite ressurser, ettersom auksjon normalt er en effektiv allokeringmekanisme. Dersom tildelingen skjer gjennom en innovasjonskonkurranse vil det ventelig måtte brukes betydelige ressurser i forvaltningen på saksbehandling. Også for næringen vil denne allokeringsformen innebære økt

ressursbruk. På den annen side må det kunne ventes at en slik tildelingsmetode vil åpne for at det blir tatt i bruk anlegg som har en bedre miljøprofil enn dersom tildelingen skjer gjennom auksjon.

Inntekter staten i dag har fra salg av tillatelser fordeles mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Det finnes mer informasjon om hvordan inntektene fordeles på denne siden: [Havbruksfondet \(fiskeridir.no\)](http://havbruksfondet.fiskeridir.no). Ettersom det ikke er fastsatt noen allokering metode, kan det ikke på nåværende tidspunkt sies noe om hvilke inntekter som kan forventes. Generelt må det antas at inntektene til det offentlige vil være høyere om tillatelsene tildeles gjennom en auksjon.