

Saksframlegg

Dato: 17.12.2021
Saksnummer: 21/42726-1
Deres ref.: Deres ref

Planlagt behandling i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Finnøy kommunedelsutvalg Stavanger formannskap		11.01.2022	

Innspill til høring om etablering av miljøteknologi-tillatelser i havbruk

Forslag til vedtak:

Stavanger kommune vedtar følgende høringsinnspill til «Forslag om etablering av ny ordning for tildeling av tillatelser til miljøteknologiformål»:

1. Miljøteknologi-tillatelsene må ikke kunne konverteres til ordinære tillatelser.
2. Ordningen må komme som et tillegg til de ordinære utlysningene om kapasitetsvekst.
3. Kravene som stilles til teknologien må være objektive og nøytrale.
4. Miljøteknologi-tillatelsene må tas i bruk innen 3 år.
5. Ordningens størrelse må økes, og etter hvert ligge på rundt 50 000 tonn MTB årlig. En enkelt aktør kan ikke tildeles mer enn 10% av den totale kapasiteten.
6. Det må betales et vederlag for tillatelsene, eksempelvis 10-15% av verdien til tillatelsene i siste auksjonsrunde for ordinære tillatelser. En vesentlig del av dette må tilfalle Havbruksfondet.
7. Omsøking av lokalitet må skje på ordinær måte.

Effektkrav.

8. Effektkravet for lakselus må endres til: «Null spredning av lakselus. Reproduksjon av lakselus skal unngås.»
9. Krav til oppsamling av slam må følge prinsipp om massebalanse, og tilpasses erfaringsdata og empiri når det gjelder kriterier for rensegrad.
10. Prekvalifiseringsvilkår: Den teknologiske løsningen må være godkjent gjennom gjeldende standard for flytende oppdrettsanlegg (NS9415), NYTEK-forskriften og inneha produktsertifikat og brukerhåndbok. Ekstra rømmingssikring.

Tidsbegrensing

11. Miljøteknologitillatelsene må ikke tidsbegrenses.

Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet har foreslått å etablere ny tillatelsesordning, denne skal bidra til å løse næringens bærekrafts-utfordringer gjennom innovasjon og nye tekniske løsninger. Det er bred enighet i næringen, sektormyndighetene og i det politiske landskapet om at det er behov for en slik ordning. Stavanger er en stor havbrukskommune, og vil legge til rette for bærekraftig vekst i næringen. Kommunen har store muligheter innen produksjon av laks med ny teknologi, og en omfattende leverandørindustri som kan levere og utvikle de

tekniske løsningene som trengs. På denne måten kan Stavanger nå målet om å bli best på verdiskapingsevne og konkurransekraft.

Høringsinnspillene svarer på hovedinnholdet i høringsbrevet som omhandler behovet for ordningen, størrelse på ordningen, lokalitetsklarering, hvordan tillatelsene skal tildeles, krav til spredning av lakselus, oppsamling av slam og tidsbegrensning av tillatelsene.

Målet med ordningen skal være å løse utfordringene knyttet til høy dødelighet i sjøfasen, fiskevelferdsutfordringer for laks- og rensefisk, genetisk påvirkning av vill laksefisk på grunn av rømming og utslipp av næringssalter, slam, kobber og andre kjemikalier er også områder der havbruksnæringen påvirker miljøet.

Investeringsbehovet i miljøteknologitillatelsene vil være mye høyere enn i tradisjonelt oppdrett. Investeringskostnadene og de høye tillatelsesprisene er også mye av grunnen til at oppdretterne ikke har investert i lukkede anlegg før. En miljøteknologi-ordning med rabattert pris kan være det som skal til for at oppdretterne vil velge å investere i ny teknologi. Med ordningen vil det også være mulig for nye aktører å etablere seg som produsenter av laks.

Høringsfrist er 14.januar 2022, men kommunedirektøren har fått utsatt frist til 25.januar 2022.

Innspill til høring om etablering av miljøteknologi-tillatelser i havbruk

Bakgrunn for saken

Nærings- og fiskeridepartementet har foreslått å etablere en ny tillatelsesordning for oppdrett. Tillatelsene i den nye miljøteknologiordningen kommer i tillegg til veksten som blir tilbudt på ordinær måte gjennom trafikklyssystemet.

Formålet med ordningen 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. Det har fra flere hold kommet ønsker om en ordning som stimulerer til teknologiutvikling og innovasjon.

Stavanger kommune er en av Norges største havbrukskommuner, og har omfattende aktivitet i sektoren både innen produksjon, leverandørindustri og forskning- og utvikling. Havbruk er et av hovedsatsingsområdene i Stavanger kommunes næringsstrategi. For at kommunen skal nå målet om å bli best på konkurransekraft og verdiskapningsevne, er det utarbeidet 4 strategiske grep. Denne saken henger på grepene beste vertskapskommune og framtidsrettet næringsliv. Stavanger kommune vil legge til rette for bærekraftig vekst innen sektoren, og vil derfor gi innspill til hvordan det framtidige rammeverket til næringen skal være.

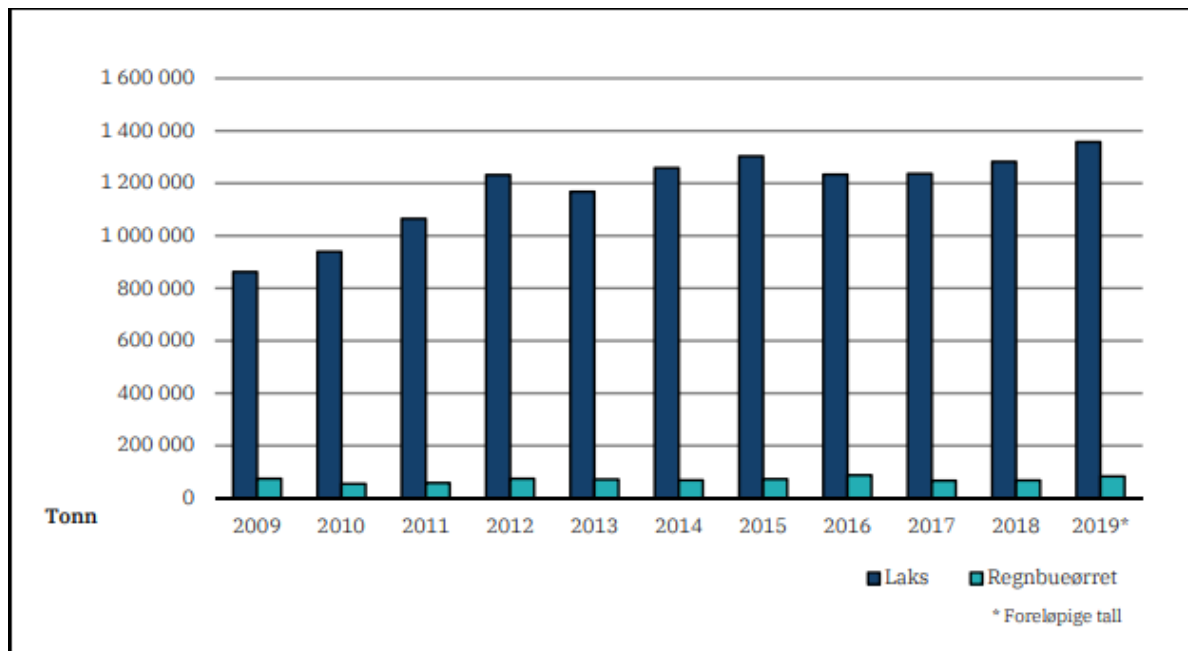
Hovedinnholdet i høringsbrevet er følgende:

- Det foreslås en ny ordning for 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 miljøteknologi-tillatelse 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 frittsvømmende 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 forhåndssatte 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.

Fakta

Politisk er det et ønske at produksjonen innen havbruksnæringen skal femdobles innen 2050. Havbruk er et av de viktigste satsingsområdene for Stavanger kommune. I 2020 bidrog sjømatnæringen med over 9 milliarder kroner i verdiskaping i Rogaland. Det er et solid potensial for vekst innenfor dagens regime, ny teknologi kan være med på å forløse dette potensialet. Globale megatrender gir et solid grunnlag for et marked for norsk sjømat. De siste årene har det ikke vært noen vekst i produksjonen av norsk laks og regnbueørret (se figur 1).

Grunnen til dette er sammensatt og skyldes i hovedsak biologiske utfordringer som sykdom, lus og behandlingsdødelighet.



Figur 1. Kilde: Nøkkeltall havbruk 2019. Fiskeridirektoratet

I tillegg til de nevnte utfordringene, er rømt oppdrettslaks og lokal påvirkning gjennom utslipp av partikulært organisk materiale og løste næringssalter de viktigste miljøutfordringene. Ordningen med miljøteknologitillatelser skal stimulere til å løse disse, noe som er en forutsetning for videre vekst i norsk havbruksnæring.

Det har tidligere vært tildelt såkalte grønne tillatelser i 2013 og utviklingstillatelser i 2015-2017, utenom auksjon av ordinære tillatelser. Utviklingstillatelsene kan ved gitte kriterier konverteres om til ordinære tillatelser. I tillegg finnes tidsbegrensede forskningstillatelser.

I Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* (havbruksmeldingen) står det at akvakultur skal drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Her står det også at det er bred politisk enighet om at et visst fotavtrykk må aksepteres, men at produksjonen skal skje innenfor en miljømessig bærekraftig ramme. Sammenlignet med matproduksjon på land setter produksjon av oppdrettsfisk et relativt lite fotavtrykk både med hensyn til arealbruk, ressursbruk og utslipp av klimagasser.

Hovedutfordringene til det tradisjonelle havbruket er knyttet til høy dødelighet i sjøfasen, fiskevelferdsutfordringer for laks- og rensefisk, genetisk påvirkning av vill laksefisk på grunn av rømming og utslipp av næringssalter. Slam, kobber og andre kjemikalier er også områder der havbruksnæringen påvirker miljøet.

Menon Economics leverte i 2021 en [rapport](#) der det slås fast at det er behov for tillatelsesordninger som stimulerer til utvikling av teknologi. De nevnte hovedutfordringene til

havbruksnæringen kan løses gjennom innovasjon og teknologisk utvikling ifølge Menonrapporten.

Det er bred enighet på tvers av næringsaktører, sektormyndigheter og politikere om at hvis man skal nå ambisjonene om vekst i norsk havbruksnæring så må de nevnte utfordringene løses. Forslaget om en ordning med miljøteknologi-tillatelser kan være et viktig steg på veien til å nå målet.

Teknologiene som skal vurderes innebærer en tett barriere mot miljøet utenfor, dette muliggjør:

- a. Oppsamling av slam og næringssalter, minker lokalt fotavtrykk og er sirkulærøkonomisk gunstig.
- b. Bedre rømmingssikring.
- c. Ingen bruk av kobber som antibegroingsmiddel.
- d. Ingen lakselus og spredning av denne til villfisk og annen akvakultur.
- e. Ingen behandling mot lakselus. Behandling mot lakselus er den største enkeltårsaken til dødelighet i havbruk. Ingen kjemikalier eller legemidler for lakselusbekjempelse.
- f. Ingen bruk av rensefisk.
- g. Fisken produseres enten fram til slaktevekt, eller fram til den er post-smolt ca. 1-1,5 kilo. Denne fisken kan settes ut i tradisjonelle merder, korte ned produksjonstiden og minske risikoen for sykdommer og lusebehandlinger.
- h. Hindre smitte av fiskesykdommer til og fra omkringliggende anlegg.

Investeringsbehovet i teknologien som vil inngå i ordningen vil være mye høyere enn i tradisjonelt oppdrett. I tradisjonelt åpent oppdrett ligger investeringene på rundt 15 kroner per kilo, og inkluderer stort sett merder, forflåte og fortøyninger.

Med utstyr som skal tilfredsstille miljøteknologiordningen ligger investeringsbehovet på rundt 50 – 70 kr per kilo. Dette er mye høyere enn tradisjonelt oppdrett, men er likevel en god del lavere enn landbasert akvakultur som ligger på rundt 170 - 200 kroner per kilo.

Dette gjenspeiles i vederlagene som oppdretterne må betale for tillatelsene. En standard kommersiell matfisktillatelse ligger på 780 tonn ligger rundt 120 millioner kroner i auksjonene fra det offentlige. På det åpne markedet betales det opp imot 200 millioner kroner for en tilsvarende tillatelse. Landbaserte tillatelser er derimot vederlagsfrie. Det er likevel god grunn til å tro at investeringskostnadene vil gå ned når teknologien blir moden og oppskalert i størrelse.

Investeringskostnadene og de høye tillatelsesprisene er også mye av grunnen til at oppdretterne ikke har investert i lukkede anlegg før.

En miljøteknologi-ordning med rabatterte pris på tillatelsene kan være det som skal til for at både nye og gamle aktører vil velge å investere i ny teknologi. En ny ordning vil gjøre det lettere for nye aktører å etablere seg i markedet, dette har potensialet til å skape økt aktivitet langs hele kysten.

Vurdering

1. Behov for ny ordning, med mer.

Kommunedirektøren mener det er et stort behov for en ordning med miljøteknologitillatelser. De tidligere ordningene med utviklingstillatelser har vist at det skjer en stor grad av innovasjon og nytenking i bransjen når slike ordninger kommer på plass. Det er behov for en ordning som påvirker miljøet i mindre grad enn dagens åpne løsninger. Ordningen kan

bidra til å løse noen av de viktigste utfordringene som næringen står overfor. Miljøteknologitillatelsene kan også bidra til økt produktivitet gjennom aktørenes post-smoltstrategi. Kommunedirektøren mener det er positivt at aktørene får muligheten til å produsere mer fisk med lavere fotavtrykk.

Videre ser kommunedirektøren at det er riktig at ordningen kommer som et tillegg til den ordinære kapasitetsjusteringen etter trafikklyssystemet.

Kommunedirektøren er sterkt imot at tillatelsene som blir utdelt skal kunne konverteres til ordinære tillatelser i etterkant. Dette vil virke mot ordningens hensikt.

Kommunedirektøren mener det er svært viktig det ellers skal stilles objektive krav ved tildelingen. Den tidligere ordningen med utviklingstillatelser viste at det ble mange klagesaker på grunn av skjønnsmessige vurderinger. Etter kommunedirektørens mening vil objektive krav skape større sikkerhet og forutsigbarhet for investorene.

2. Ordningens størrelse og vederlag

Kommunedirektøren ser at ordningens størrelse det første året er foreslått på 15 000 tonn MTB, og ingen enkeltaktør kan få mer enn 7500 tonn MTB. Etter kommunedirektørens mening virker dette nivået å være lavt. Havbruksbransjen har et veldig stort behov for omstilling. Blir nivået satt for lavt i første omgang er det mange aktører som må vente til neste tildeling. Med andre ord smøres kapasiteten for tynt utover til aktørene. Kommunedirektøren mener derfor at ordningens størrelse må økes for å sikre at flere aktører kan få tilstrekkelig størrelse på tillatelsene. Dette vil etter kommunedirektørens mening sørge for at flere aktører vil få et godt incentiv til å ta de store investeringene som trengs.

Kommunedirektøren mener derfor at ordningens størrelse må økes allerede fra starten av. Etter kommunedirektørens syn bør utlysningen etter hvert ligge på rundt 50 000 tonn, og at en enkelt aktør ikke kan få mer enn 10% av den totale utlysningen.

Etter kommunedirektørens syn bør det også betales et vederlag for tillatelsene. De ordinære tillatelsenes høye priser reflekterer at det er høy lønnsomhet innen konvensjonelt oppdrett. Kapasiteten kan legges rett inn i eksisterende anlegg uten ekstra investeringer. Kommunedirektøren foreslår derfor at det kan brukes et fast vederlag som er på 10-15% av den verdien til tillatelsene i siste auksjonsrunde for ordinære tillatelser. En ordinær tillatelse ligger på rundt 120 millioner kroner i verdi (780 tonn MTB).

Kommunedirektøren mener at en aktør som får tildelt miljøteknologitillatelse må ta denne i bruk innen 3 år etter utstedelse, hvis den ikke tas i bruk bortfaller tillatelsen og aktøren får ikke tilbakebetalt vederlag.

Dette vil, etter kommunedirektørens syn, gi økt seriøsitet og forpliktelse til aktørene som søker på ordningen.

3. Tildeling av lokalitet

Kommunedirektøren er enig i forslaget om at tillatelsene krever omsøking av lokalitet på ordinær måte. Imidlertid er kommunedirektørens syn at organiseringen mellom sektormyndighetene må bli bedre. Derfor har Stavanger kommune tidligere foreslått at det må opprettes et eget havbruksdirektorat som kan gjøre saksbehandlingen mer helhetlig, effektiv og smidig.

4. Effektkrav

Kommunedirektøren mener at effektkravene som foreslås i høringen må justeres.

Lakselus:

«Null utslipp av egg og frittsvømmende stadier av lakselus» er ikke en presis nok formulering etter kommunedirektens oppfatning. Hvis dette endres til «Null spredning av lakselus. Reproduksjon av lakselus skal unngås» vil det være bedre tilpasset den faktiske situasjonen i anleggene.

Kommunedirektøren er kjent med at erfaringene fra mange av dagens lukkede anlegg i sjø er at selv om man får lus inn i anlegget, så har den ikke mulighet til å oppformere seg, blant annet på grunn av stor vanngjennomstrømming. Det må være opp til søker søker å vise hvordan dette er mulig. Kommunedirektøren mener at det betyr at anleggene ikke vil bidra til økt lusepress på villfisk og andre akvakulturanlegg. Formuleringen må derfor presiseres.

Slam og næringssalter:

Kommunedirektøren mener det er svært positivt at det kommer krav oppsamling av slam. Det betyr at man kan ta vare på en større del av ressursene. Det har vært gjennomført årlige studier [gjennom overvåkningsprogram i Rogaland](#), Hordaland og Nordland. Ifølge disse studiene viser disse delene av kysten ingen tegn til overgjødning (eutrofiering).

Det finnes per i dag imidlertid ikke tilstrekkelig nasjonale overvåkningsdata fra områder med mye lakseoppdrett til at det er mulig å vurdere risiko for negative miljøeffekter fra utslipp av løste stoffer fra lakseoppdrett, selv om det er satt i gang overvåkningsprogrammer som i framtiden vil øke muligheten til å foreta slike vurderinger.

Risikoen for regionale miljøeffekter (eutrofiering) som følge av økt næringssalttilførsel fra fiskeoppdrett ble vurdert som lav i alle produksjonsområder langs kysten (Grefsrud mfl. 2019). Det poengteres imidlertid at det er knyttet høy usikkerhet til slike vurderinger, og kunnskapsgrunnlaget er satt til moderat eller dårlig for produksjonsområder der miljødata mangler ([Se Kunnskaps- og erfaringskartlegging om effekter av og muligheter for utnyttelse av utslipp av organisk materiale og næringssalter fra havbruk](#)).

Kommunedirektøren mener derfor at fokus må rettes mot det partikulære utslippet, da det er dette som har den største lokale påvirkningen.

Kommunedirektøren ser at for strenge krav til rensing vil føre til høye investerings- og driftskostnader. Man vil også ha høye kostnader til bearbeiding og transport av slammet. Det er derfor viktig at man veier behovet for rensing opp mot effekten det faktisk har. Høy grad av rensing kan også føre til høyere energiforbruk og høyere CO2 utslipp, fordi man må bruke energi på å bearbeide og tørke slammet. Transportkostnadene og utslippene knyttet til dette vil også øke.

Kommunedirektøren mener det er veldig viktig at man bruker erfaringsdata når man setter kriterier for rensegrad. Eksempelvis kan det vises til at landbaserte anlegg som har lav førfaktor (God førutnyttelse) samler opp relativt lite slam. Derimot vil anlegg som har høy førfaktor (Dårlig førutnyttelse) samle opp mer slam/partikulært materiale, og tilsynelatende

ha mye høyere rensesgrad. Kommunedirektøren mener at slik forslaget er satt opp i høringen vil gjøre det mindre aktuelt å jobbe med bedre fôrutnyttelse.

Kommunedirektøren mener det er bedre at krav til oppsamling av slam følger massebalansen. Krav til utslipp bør sees i sammenheng med fôrforbruk, fôropptak og oppsamling av slam. Eksempelvis kan man benytte utslipp av totalt organisk karbon (TOC).

Kommunedirektørens erfaring er videre at effektkravet (60 prosentoppsamling av slam) er en høyst uvanlig måte å sette utslippskrav på. I de fleste andre sammenhenger blir det utformet en utslippsramme som virksomheten må forholde seg til i utslippstillatelsen. Kommunedirektøren mener derfor dette er enda en grunn til at kravet må endres.

Videre mener kommunedirektøren at et RAS-anlegg (resirkuleringsanlegg) på land ikke kan direkte sammenlignes med et lukket/semilukket anlegg i sjø, blant annet fordi vannstrømmen i et anlegg i sjø er mye større og fordi en del av slammet omsettes i biofiltrene. Rensekravet for lukkede anlegg i sjø må derfor være lavere enn for landanlegg, og må også utformes slik at det er forsvarlig kostnadmessig.

Rømming:

Rømming av oppdrettslaks er en av de mest kjente miljøutfordringene næringen står overfor. Kommunedirektøren mener derfor at det må være krav til at teknologiene som skal vurderes må være godkjent i forhold til NS9415, NYTEK og inneha produktsertifikat og brukerhåndbok. Dette vil etter kommunedirektørens mening gi lavere risiko for rømming, og det vil være et objektivt krav til søker. Dette vil også være et godt prekvalifiseringskrav til søkerne.

5. Tidsbegrensing av tillatelsene:

Kommunedirektøren mener at miljøteknologitillatelsene ikke bør tidsbegrenses. For det første fordi dette er noe Nøstbakken-utvalget skal utrede i de kommende årene.

For det andre er det ikke tidsbegrensing på ordinære og landbaserte tillatelser. Det kreves store investeringer i anlegg, drift og infrastruktur for å drive miljøteknologitillatelsene. En tidsbegrensing vil gi økt usikkerhet for investeringene og vil svekke tillatelsene som et finansielt instrument.

Konklusjon

Stavanger kommune jobber kontinuerlig med å legge til rette for god næringsutvikling. I dette ligger det blant annet det å være aktiv når det kommer til rammebetingelsene for næringslivet, herunder å gi høringsinnspill.

For havbruksnæringen vil det være positivt at det kommer en ordning med miljøteknologitillatelser.

Med grunnlag i vurderingen over, foreslår kommunedirektøren følgende punkter til vedtak til høring om etablering av miljøteknologi-tillatelser:

1. Miljøteknologi-tillatelsene må ikke kunne konverteres til ordinære tillatelser.
2. Ordningen må komme som et tillegg til de ordinære utlysningene om kapasitetsvekst.
3. Kravene som stilles til teknologien må være objektive og nøytrale.
4. Miljøteknologi-tillatelsene må tas i bruk innen 3 år.
5. Ordningens størrelse må økes, og etter hvert ligge på rundt 50 000 tonn MTB årlig, en enkelt aktør kan ikke tildeles mer enn 10% av den totale kapasiteten.

6. Det må betales et vederlag for tillatelsene, eksempelvis 10-15% av verdien til tillatelsene i siste auksjonsrunde for ordinære tillatelser. En vesentlig del av dette må tilfalle Havbruksfondet.
7. Omsøking av lokalitet må skje på ordinær måte.

Effektkrav.

8. Effektkravet for lakselus må endres til: «Null spredning av lakselus. Reproduksjon av lakselus skal unngås.»
9. Krav til oppsamling av slam må følge prinsipp om massebalanse, og tilpasses erfaringsdata og empiri når det gjelder kriterier for rensegrad.
10. Prekvalifiseringsvilkår: Den teknologiske løsningen må være godkjent gjennom gjeldende standard for flytende oppdrettsanlegg (NS9415), NYTEK, produktsertifikat og brukerhåndbok. Ekstra rømmingssikring.

Tidsbegrensing

11. Miljøteknologi-tillatelsene må ikke tidsbegrenses.

Per Kristian Vareide
Kommunedirektør

Geir Helge Rygg

Herbjørn Tjeltveit
Direktør

seksjonsleder

Geir Helge Rygg
seksjonsleder

Tom Kjellsen saksbehandler

Vedlegg:
horingsbrev
utkast-til-forskrift
horingsnotat
Marin overvåkning Rogaland
Rapport_2020_Verdiskapingspotensiale-og-veikart-for-havbruk-til-havs_hovedrapport
Stiim-Rapport-Flytende-Lukket-Oppdrett-i-sjo.pdf

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.