

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Sendt pr. epost

Bergen 2. mai 2022

HØRINGSUTTALELSE HAVBRUK TIL HAVS

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat vedrørende havbruk til havs med frist for innspill den 2. mai 2022. Salmon Offshore Farming AS er et selskap etablert med sikte på å drive offshore oppdrett, og vi vil derfor komme med innspill i høringsrunden.

2. Kort om Salmon Offshore Farming AS; personer, kompetanse og formål

Salmon Offshore Farming AS er et selskap som er etablert med formål å utvikle og drive med oppdrett av laks og/eller ørret til havs. Selskapet er etablert av personer med 25-30 års praktisk erfaring fra norsk havbruk. Selskapet har også inngått samarbeid med flere kompetente bedrifter, herunder Moreld Aqua AS som har betydelig erfaring og kompetanse innen havbrukskonstruksjoner.

Følgende personer er medeiere og aktive deltakere i Salmon Offshore Farming AS;

Tarald Sivertsen; tidligere eier og daglig leder i Folla Laks AS/Cermaq Norge AS, nåværende styremedlem Ellingsen Seafood AS, styreleder Edelfarm AS, Folla Akva AS, Salten Smolt AS mv

Tore Holand; tidligere daglig leder Midt Norsk Havbruk AS, nåværende nestleder i styret til Grieg Seafood ASA, styreleder Emilsen Fisk AS, Sisomar AS, Eidsvaag AS, mv

Morten Vike; tidligere CEO Grieg Seafood ASA, nåværende styremedlem Lingalaks AS, styreleder Hofseth International AS, mv.

Frank Øren; tidligere daglig leder Salmonor AS, styremedlem Mowi ASA, nåværende eier/styremedlem i Smir AS, styremedlem Hydro Shipping AS, mv.

Torbjørn Gjelsvik; styreleder Blom Fiskeoppdrett AS, Smir AS, Troika Seafood AS, tidligere styreleder Midt Norsk havbruk AS mv.

Salmon Offshore Farming AS har følgelig omfattende og langvarig erfaring fra både operativ oppdrett i større virksomheter samt ledelses- og styreefaring fra mellomstore og store oppdrettsselskap. Vi kan derfor med stor faglig tyngde og erfaring gi innspill til utformingen av et nytt regelverk for havbruk til havs.

3. Oppdrett til havs – behov for nye regulatoriske løsninger?

Utkastet til nye regler for oppdrett til havs har en rekke avvikende forslag til regulering i forhold til gjeldende regelverk for tradisjonelt kystnært oppdrett. Det er ikke gitt noen utfyllende forklaring hvorfor en foreslår å lage nye regler, og etter vår vurdering er en rekke av de foreslåtte nye regler ikke nødvendig.

Oppdrett til havs har i utgangspunktet akkurat de samme innsatsfaktorer og begrensninger som tradisjonelt oppdrett. Den eneste reelle forskjell på oppdrett til havs og tradisjonelt oppdrett er plassering av de enkelte anlegg. Krav til drift, minimalisering av risiko for rømning, fiskehelse, krav til minimal miljømessig påvirkning, sikkerhet for personell mv. bør være akkurat de samme uavhengig av hvor selve produksjonen finner sted.

Næringen og forvaltningen har siden 70 tallet forholdt seg til et regelverk som omfatter hele havbruksnæringen, uavhengig av hvilke lokaliteter en benytter. Dagens forvaltning bygger også på et velkjent og innarbeidet prinsipp; oppdretter har det fulle ansvar for forsvarlig drift, og forvaltningen har ansvaret for å lage regler for næringen og kontrollerende om gjeldende regler blir fulgt.

Å innføre et nytt system for en del av fremtidens havbruk vil også gjøre forvaltningens oppgaver vanskeligere. En må evt. for fremtiden forholde seg til to ulike regelsett, og ikke kunne benytte langvarig etablert praksis fra tradisjonelt oppdrett mv. ved utøvelse av forvaltningsmyndighet. Ved tildeling av ordinære konsesjoner tar en ikke hensyn til hvilke lokaliteter som skal benyttes, hvilket utstyr en velger å bruke eller hvem som er eier av selskapet. Dette er fullt ut dekket via gjeldende regelverk, hvor det er krav til bruk av kun godkjent/sertifisert utstyr, etterfølgende godkjenning av plassering av anlegg, fortøyninger mv. samt at de som er ansvarlig for driften har nødvendig handlingsregler og kompetanse.

Vi vil derfor sterkt anbefale at et nytt regelverk så langt det er mulig følger dagens regelverk for tradisjonelt havbruk. Dette vil både i sterk grad forenkle forvaltningens oppgaver, sikre forutberegnelighet for næringen, muliggjøre gode finansielle løsninger samt bidra til ønsket vekst med redusert miljømessig fotavtrykk. Vi vil nedenfor kommentere nærmere de enkelte deler av forslaget.

4. Generelle merknader – erfaringsgrunnlag – samdrift - politiske målsetninger

Oppdrett til havs vil medføre en rekke nye og til dels ukjente utfordringer knyttet til for eksempel bølgehøyde, strømforhold, avstander til land mv.. Etablering av oppdrett til havs vil derfor medføre en rekke økte risikofaktorer som både offentlige myndigheter samt driftsselskap må risikovurdere samt hensynta i sin planlegging og drift. Samtidig vil oppdrett til havs gi enorm tilgang til ren frisk sjø. Dette er i dag Norges fortrinn og kan tas vare på om en gjør ting riktig.

En kan hente erfaring fra er drift av eksponerte lokaliteter innen ordinært havbruk, hvor utfordringer i forhold til bølgehøyde, sterk strøm, stor vannutskiftning mv. er kjente faktorer. Personene bak Salmon Offshore Farming AS har mange års erfaring med drift av eksponerte lokaliteter, og vår erfaring tilsier for eksempel at en ikke bør etablere drift i havet med fisk som veier under ca 1 kg. Først ved en slik størrelse er fisken robust nok til å tåle for eksempel stabil sterk strøm, større bølger/bevegelse i merden mv. Skal en unngå større tap av biomasse bør regelverket derfor være tilpasset slik at en kan flytte fisk ut på havlokaliteter når det er fiskehelsemessig forsvarlig.

Norsk oppdrett har også oppnådd betydelige biologisk, fiskehelse og økonomisk gevinst ved å benytte mulighet for samdrift eller samlokalisering. Etter vår vurdering bør mulighetene for samdrift og/eller samlokalisering mellom tradisjonelt kystnært oppdrett og havlokaliteter også være til stede. Dette vil gi både nye men også etablere aktører mulighet til å utnytte det beste fra

de ulike lokalitetene, herunder redusere eller optimalisere produksjonen på kystnære lokaliteter i perioder hvor produksjonen er fiskehelsemessig og miljømessig utfordrende i disse områdene.

Etter vår vurdering bør departementet derfor nøye vurdere om etablering av havbruk til havs bør benyttes til å også redusere de utfordringer som tradisjonelt oppdrett har i forhold til biologi, smitterisiko mv. Enkelte av dagens kystnære produksjonsområder har som kjent større biologiske utfordringer i perioder av året, når eksempelvis høyere sjøtemperaturer gir større belastning ift. lusesmitte, PD og andre sykdommer. Hvis en åpner opp for flytting av biomasse ut fra pressede områder når dette er hensiktsmessig av fiskehelsemessige grunner, vil etablering av havbruk til havs også bidra til betydelig bedre biologisk drift i de områder som i dag er mest krevende biologisk.

Vi har i dag et fungerende regelverk for samdrift/samløkalisering, hvor oppdrettere etter søknad kan få tillatelse til samdrift eller samlokalisering. I tillegg har vi et regelverk som angir maksimalt MTB både på tillatelsesnivå og lokalitetsnivå, med strenge krav til rapportering. Det er derfor ingen risiko for at nye havlokaliteter blir benyttet ut over hva en har konkludert med er lokalitetens bæreevne.

Vi vil derfor sterkt anbefale at departementet benytter denne muligheten til å både åpne opp for havbruk til havs, men samtidig lage åpning for at offshore oppdrett også kan bidra til vesentlig avlastning i normale produksjonsområder i perioder hvor dette er ønskelig. En slik løsning kan i vesentlig grad bidra til oppfyllelse av uttalt politisk målsetning om økt samlet produksjon, samt til en forbedring av norsk havbruksproduksjon i kystnære områder.

5. Flytting av tillatelser fra produksjonsområdene til havs

I høringsnotatet pkt. 5.11 er det angitt at en ikke vil åpne opp for mulighet for flytting av produksjonskapasitet fra tradisjonelt oppdrett til oppdrett til havs. Den nærmere begrunnelse for dette er følgende:

«Departementet forslår at produksjonskapasitet fra produksjonsområdene må knyttes til en eksisterende havtillatelse. Begrunnelsen for dette er at det foreslårte tillatelsesregimet for havbruk til havs forutsetter at hele den fastsatte prosessen fra offentlig konsekvensvurdering og inndeling i utlysningsområder til prosjektspesifikk konsekvensvurdering og søknad om tillatelse på konkret lokalitet innenfor et utlysningsområdet, følges, jf. figur 1.1. Det vil derfor ikke være mulig å flytte ut produksjonsområdekapasitet til en del av et havbruk til havs- område som ikke har blitt utlyst og tildelt i konkurranse.»

Vi har vanskelig for å se hvorfor en søknadsprosess for å få tildelt en tillatelse for å drive oppdrett med et gitt volum (MTB), samt tildeling av en lokalitet, skal medføre at en for fremtiden ikke kan flytte volum mellom ulike lokaliteter og tillatelser.

I forhold til risiko for rømning, smitterisiko, HMS, fiskehelse mv. så er dette helt uavhengig av hvilken biomasse som drives på den aktuelle lokalitet på et hvilket som helst tidspunkt. En slik mulighet til å flytte ut volum i for eksempel perioder hvor det er biologiske utfordringer i PO områder vil også være en fordel ikke bare for de som flytter, men også for alle andre som driver i samme PO. Det er allment kjent at redusert totalvolum vil medføre en redusert risiko for utbrudd, smitte mellom anlegg mv.

Å gi mulighet til å flytte/tilpasse produksjon mellom anlegg/lokaliteter er også kjent praksis i tradisjonelt oppdrett, og det anses ikke som en konkurransemessig utfordring at aktører som har flere attraktive lokaliteter kan utnytte disse ved å kunne flytte egen fisk eller tilby samdrift/samløkalisering med andre aktører.

Vi vil også påpeke at etablering av oppdrett til havs vil være meget kapitalkrevende, hvor det vil være en lengre oppstartperiode med stor usikkerhet knyttet til hva som blir reelle produksjonskostnader. Å lage et system hvor oppdrettere som ønsker å avlaste et produksjonsområde i en begrenset periode kan flytte MTB fra eksisterende kystnære produksjonsområder til havbaserte områder, vil være av interesse, men samtidig vil det å nekte tilbakeføring av MTB til opprinnelig kystnære produksjonsområder medføre sterke negative incentiver til å ta risikoen ved å flytte produksjonsvolumer offshore. Dette vil spesielt være et sterkt negativt incentiv i en første fase hvor det er høy usikkerhet ift. om man vil lykkes biologisk, driftsmessig, teknologisk og økonomisk offshore.

Det vil også være en vesentlig faktor for de som velger å satse på å utvikle offshore havbruk at en nettopp kan få tilgang på MTB fra tradisjonelt oppdrett i perioder hvor en ikke selv er i nærheten av full MTB utnyttelse. Som kjent vil økonomisk resultat i et oppdrettsselskap henge tett sammen med muligheten og evnen til å ha så høy MTB utnyttelse gjennom hele året som mulig. Hvis en legger opp til et system hvor en for eksempel på en havlokalitet kun kan foreta ett samlet utsett og drive denne frem til utslakt og deretter et nytt utsett, så vil en ikke klare å oppnå en drift som blir regningssvarende. En vil i en slik situasjon ha meget lav utnyttelse i den første perioden og kun nå maksimal MTB ved utslakt. Dette vil naturlig nok ha stor effekt på verdien per tonn MTB i en offshore tillatelse, sammenlignet med verdien per tonn MTB i ordinære tillatelser. Det vil være biologiske og miljømessige fordeler i eksisterende kystnære produksjonsområder om det tillates samlokalisering av ordinære konsesjoner på offshorelokaliteter. En slik mulighet bør vurderes ettersom det vil gi positive incentiver til bedret drift både offshore og i eksisterende kystnære produksjonsområder.

For å bidra til en samfunnsøkonomisk god drift vil vi også foreslå at en i forhold til biomasseutnyttelse åpner for en gjennomsnittlig vurdering, innenfor angitte yttergrenser. Dette for å sikre mulighet for en mer optimal produksjon innenfor lokalitetens tålegrense.

Som påpekt innledningsvis er det grunn til å tro at det kan være fiskehelsemessig uforsvarlig å sette ut fisk under ca 1 kg. ved drift på havlokaliteter. Dette på grunn av de værmessige utfordringene en vil ha til havs med sterk, stabil strøm og høyere bølger mv. Det vil da være nødvendig å produsere smolt i for eksempel lukkede eller semilukkede anlegg kystnært. Følgelig må slik produksjon inngå i egne tillatelser, eventuelt tillates innenfor den totale biomasse som tildeles i offshoretillatelsen

Å produsere all fisk til slakteklar størrelse i lukkede eller semilukket tillatelser vil heller ikke være samfunnsøkonomisk forsvarelig, da all slik produksjon vil kreve mere energi enn ved å utnytte de naturlige havstrømmene. På skjermede lokaliteter vil det derfor være fornuftig å produsere lav biomasse i semilukkede/lukkede løsninger. Dette krever forholdsvis lite energi og gir laksen en skjermet og god start. Når behovet for mere frisk sjø melder seg bør de naturlige forholdene som finnes offshore benyttes. Fisk som skal flyttes har da stått skjermet og lite utsatt for lus og andre agens slik at dette ikke flyttes med laksen til offshore lokalitet.

Det må gis rom for å flytte biomassen til offshorelokalitetene når fisken har nådd nødvendig størrelse om det skal være grunnlag for å drive offshore havbruk.

6. Innspill til søknadsprosess, prekvalifisering mv.

I forhold til den foreslåtte fremgangsmåte for søknad og prekvalifisering har vi kun noen mindre merknader.

Vi vil for det første kort påpeke at det er viktig at det er veldig klare retningslinjer ved oppstart av selve prosessen, slik at søkere har stor forutberegnelighet i forhold til hva som må være med en prosess, krav til dokumentasjon mv.. En kan i denne forbindelse trekke lærdom av prosessen med utviklingstillatelser, hvor en rekke søkere var av den oppfatning at reglene var uklare og til dels skjønnspregede. Vi vil sterkt anbefale at reglene er så klare som mulig, slik at en søker har mulighet for å oppfylle kravene før søknad innleveres.

Det fremstår også som en fornuftig løsning å lage et system med prekvalifisering, dette vil gi potensielle søkere mulighet til å arbeide frem et grunnlag innen et forsvarlig kostnadsnivå, og følgelig åpne opp for at også andre aktører enn kun store børsnoterte selskap vil delta i prosessen. Departementet bør også vurdere om prosessen kan forenkles noe slik at en sikrer en forsvarlig fremdrift.

7. Innspill til hva tillatelsen bør omfatte – kun rett til drift og ikke kobling til utstyr?

Som kjent er det for tradisjonelt oppdrett ingen direkte kobling mellom tillatelsen og hvilket utstyr som evt. skal benyttes ved bruk av tillatelsen. Dette er et velprøvd konsept, som sikrer stor forutberegnelighet for næringen samt i vesentlig grad forenkler kontrollfunksjonen til forvaltningen. Selv om havbruk til havs vil få større utfordringer knyttet til vær, strøm, bølger og avstander til land, er det fortsatt produksjon i samme hav/sjø og med samme ønsker og krav til minimal miljømessig risiko og belastning.

Selv om vi er enige i at oppdrett til havs vil stille strengere krav til utstyr som blir benyttet, så er det etter vår vurdering ikke nødvendig å fravike et velprøvd prinsipp at offentlige myndigheter angir kravene til utstyr som kan benyttes, utslippsgrenser mv., men deretter overlater til den enkelte aktør å velge det utstyr som oppfyller fastsatte krav, men samtidig er optimalt for den enkelte lokalitet.

En slik løsning vil også redusere behovet for teknisk kompetanse mv. hos Fiskeridirektoratet, som da ikke må gjennomgå og vurdere alle tekniske forslag fra en aktør som vil begynne med oppdrett til havs. En sterk knytning til en valgt teknisk løsning vil også kunne medføre at en oppdretter ikke vil bytte til nyutviklede tekniske løsninger, da det vil være usikkert om dette vil bli godkjent av Fiskeridirektoratet.

Tilsvarende vil en løsning med binding mellom tillatelse og en konkret teknisk løsning, hvor en de facto i en periode på for eksempel 25 år vil bruke samme utstyr, effektivt legge en demper på utstyrsleverandørers ønske om å utvikle nye tekniske løsninger som de kan tilby markedet. I forhold til regjeringens uttalte målsetning om å skape nye arbeidsplasser også på utstyrssiden, vil den foreslåtte løsning være et effektivt hinder for løpende utvikling av nye løsninger som kan tilbys oppdretterne.

Vi vil derfor sterkt anbefale at en tillatelse ikke knyttes til en konkret valgt teknisk løsning, men at det selvsagt stilles krav til å kun benytte utstyr som har oppnådd nødvendig tekniske godkjenninger av sertifiserte uavhengige organ.

Etter vår vurdering medfører dette ikke at en ikke kan gjennomføre en prosess med prekvalifisering mv som foreslått i utkastet, da det pt. ikke foreligger utstyr for reell produksjon offshore. Det vil være både i det offentlige og næringsutøvernes interesse at det parallelt utvikles nødvendig teknologi som kan benyttes ved oppstart, og dette kan derfor inngå i nødvendig kvalifisering for å kunne søke om å få tildelt tillatelser. Men etter det er gitt tillatelser, bør den enkelte aktør kunne velge det til enhver tid beste utstyr for den aktuelle lokalitet, og hvor krav til sikkerhet mv. ivaretas via krav til bruk av sertifisert utstyr.

8. Mulighet for pantsettelse og overdragelse av tillatelser – krav om samtykke

Det fremkommer av forslaget at det foreslås et samtykkekrav ved endring av bestemmende eierskap, hvor begrunnelsen er at en skal kunne sikre at *«erverver skal kunne fortsette driften i medhold av tillatsen.»*

Vi vil i denne forbindelse kort påpeke at norsk tradisjonelt havbruk, som i dag er verdens største oppdrettsnæring innen laks/ørret, ikke er undergitt noe samtykkekrav i forbindelse med evt. salg, pantsettelse eller endring i eierskap hos driftsselskapet.

Krav til driftsrutiner, kompetanse mv. er fastlagt gjennom offentlig regulering, og det er følgelig ikke noe behov for regler knyttet til for eksempel eierskap og skifte av eierskap. Som påpekt innledningsvis er oppdrett til havs de facto akkurat det samme som mer kystnært oppdrett, hvor oppdrett finner sted i samme hav/sjø men på lokaliteter lengre fra land. Vi har derfor vanskelig for å se at det skulle være behov for noen egne regler knyttet til oppdrett til havs knyttet til overdragelse, pantsettelse eller eierskap.

Det fremkommer av høringsnotatet at det er nærliggende å anta at etablering og drift av oppdrett til havs vil kreve betydelige økonomiske ressurser, og det er derfor meget nærliggende å anta at tillatelser må benyttes som panteobjekt samt at en må benytte muligheter til å hente kapital for eksempel via børssnotering. Et regelverk om samtykke ved for eksempel endring av eierskap vil de facto hindre eller i vesentlig grad vanskeliggjøre finansiering og derved utvikling av oppdrett til havs. Dette vil også begrense mulighetene innen offshore oppdrett, til kun de største av de etablerte (og børssnoterte) aktørene. Når vi i tillegg har et velfungerende regelverk på ordinært oppdrett knyttet til kompetansekrav, rapporteringsrutiner, driftsplaner mv. fremstår det som unødvendig å lage et nytt regelverk kun fordi lokalitetene for offshore oppdrett blir plassert lengre fra land.

9. Tidsbegrensning

Tidsbegrensede tillatelser representerer en betydelig risiko ift. muligheten for å sikre finansiering for offshore oppdrett. Det er særdeles uheldig i en tidlig fase hvor både teknologi, driftsmessige og biologiske forhold ved offshore oppdrett er ukjente. Eksisterende regelverk er tilstrekkelig for å sikre at offshore lokaliteter kun kan benyttes dersom krav og regler ift. eksempelvis sikkerhet, fiskevelferd, utslipp og rømming er oppfylt. Vi kan derfor ikke se behovet for at tillatelser til offshore oppdrett tidsbegrenses på annen måte enn ordinære konsesjoner, men skal det settes en tidsmessig begrensning så må den evt. utvides betydelig. Det påpekes i denne forbindelse at de som skal drive oppdrett til havs ikke bare må investere i dyrere utstyr, har større utfordringer i forhold til transport mv, men også vil få betydelig kostnader med å destruere utstyr når det en gang skal fjernes. Dette må hensyntas ved vurdering av tillatsens tidsperiode.

Selv om det i forslaget åpnes opp for at tillatelsene kan forlenges etter søknad, så er det ikke fastlagt vilkår for at slik søknad om forlengelse ikke blir gitt. Følgelig medfører den foreslåtte tidsbegrensning en betydelig forretningsmessig og finansiell risiko som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre finansiering, både i egenkapital- og fremmedkapitalmarkedet. Som alternativ må tidsperioden settes vesentlig lenger enn 25 år og nærmere vilkår for eventuelt avslag på søknad om forlengelse angis.

10. konkrete forslag til formuleringer i forskriften

Vedlagt er innspill til konkret ordlyd i forskriften.

Morten Vike

CEO

Sign.

Torbjørn Gjelsvik

Styreleder

Sign.