

Notat – Innspill til forhåndstilsagn og tillatelse havbruk til havs

1. Innledning

Aktørene har behov for forutsigbarhet gjennom hele prosessen for etablering og utvikling av havbruk til havs (HTH). I dette notatet vil vi utdype kapittel 3, 4 og 5 i vårt «Veikart for realisering av havbruk til havs». Formålet er å beskrive hvordan det kan legges til rette for tilstrekkelig grad av forutsigbarhet ved utvikling av tildelings- og driftsregelverk. Notatet legger særlig vekt på de sentrale elementene i de forvaltningsmessige trinnene til og med drift i det enkelte utlysingsområde. Vi har tidligere vist hvordan rammene for forutsigbarhet for biosikker produksjon må skapes gjennom helhetlig planlegging og drift av større områder. Ved siden av dette må aktørene ha forutsigbarhet for maksimalt tillatt biomasse (MTB) og varighet av tillatelser som gjør prosjektene realiserbare.

Investeringskostnader (før lisenskostnader og arbeidskapital) i konvensjonelt havbruk representerer en investering på 20-30 kr per kilo produsert laks. For prosjekter innen landbasert matfiskoppdrett og havbruk til havs er dette annerledes. Høye investeringskostnader i forkant av og gjennom prosjektrealisering betyr sammen med den relativt lange produksjonstiden et økt behov for forutsigbarhet knyttet til produksjonskapasitet. Kompleksiteten og omfanget både på land og til havs forsterkes ytterligere av at det parallelt må bygges kapasiteter i resten av verdikjeden for å lykkes med trygg og biosikker produksjon.

Resirkuleringsanlegg (RAS) på land har i dag en forventet investeringskostnad mellom 180-250 kr per kilo produsert laks. Foruten om pilot- og enkeltstående prosjekter som blir realisert langs kysten i Norge (eksempelvis Salmon Evolution ASA) ser vi at landbasertprosjekter over hele verden planlegges for store volum gjennom en integrert verdikjede fra rogn til slakt under ett tak. Helårlig produksjon på basis av store produksjonsvolumer er nødvendig for å forsvare de investeringene som trengs for å ivareta behovet for tilstrekkelige kapasiteter både i normal dag-til-dag-produksjon, og ved større biologiske/tekniske hendelser som krever rask håndtering av større volum innenfor et kortere tidsrom. En konsekvens av dette er at integrerte landbasertprosjekter med industriambisjoner planlegges med en produksjonskapasitet helt opp mot 220,000 tonn (Atlantic Sapphire).

Tilstrekkelig produksjonsvolum og forutsigbarhet er også en forutsetning for å kunne realisere havbruk til havs. Utror har gjort foreløpige vurderinger som tilsier at et HTH-prosjekt bør ha en minsteramme på 150.000 tonn fordelt på minimum tre brakkleggings-cluster for å kunne ha en tilstrekkelig dimensjonert verdikjede med god lønnsomhet over tid. Ettersom utbyggingsperioden for et slikt stegvis prosjekt mot 150.000 tonn vil være minst 10 til 15 år, vil varigheten på tillatelsene også være et sentralt moment i forhold til forutsigbarhet og lønnsomhet.

Rammene vi har lagt til grunn bygger i hovedsak på de samme forutsetningene som myndighetenes vurdering av grunnrentespørsmålet for HTH¹. Her ble det lagt vekt på at HTH er en umoden industri som forutsetter en kompleks verdikjede, har et omfattende kapitalbehov, og derfor vil ta lang tid å realisere. Med henvisning til Lie m.fl. (2021) vises det til at: «(...) havbruk til havs vil være kostbart, og trolig verken privatøkonomisk eller samfunnsøkonomisk lønnsomt med mindre det satses mer på forskning og utvikling, utprøving og volum, og tiltakene reduserer kostnadene betydelig»². Utvikling av ny teknologi er bare et av flere element som må på plass for å lykkes, og tilstrekkelig MTB for de første prosjektene er ikke bare et spørsmål om hva som må til for en første runde med teknologivalidering. Aktørene må gis tilstrekkelige rammer til å gjennomføre den satsingen som myndighetene selv mener er nødvendig.

¹ Prop. 1LS (2023-2024, s. 207-212).

² Prop. 1LS (2023-2024), s. 209.

Denne forståelsen av prosjektenes omfang får konsekvenser for hvordan de regulatoriske rammene for HTH bør utformes. Dette gjelder både for tildelings- og driftsregelverk. De forvaltningsmessige trinnene frem til og med drift i det enkelte området må derfor bygge på følgende tre hovedpilarer for at både næringsaktørens og myndighetenes behov for forutsigbarhet i realiteten kan ivaretas:

- *Tilrettelegging av egnede areal.* Basert på naturgitte forutsetninger, tilstrekkelig utstrekning og avklarte interesser.
- *Fastsettelse av rettighetshaver med plan for utbygging og drift.* Basert på et tillatelsessystem som kvalifiserer aktører, lyser ut egnede areal, og forutsetter utarbeidelse av plan for utbygging og drift i tett dialog med myndighetene.
- *Etablering av helhetlig sikkerhetsstyring.* Basert på at aktørene etablerer og opprettholder et gitt sikkerhetsnivå, og driver barrierestyring tilpasset den risikoen de er eksponert for.

Disse hovedpilarene illustrerer at det er en rød tråd mellom aktør- og prosjektegenskaper fra kvalifiseringen forut for utlysning av spesifikke områder på den ene siden, og til sikkerhetsstyring i driftsfasen på den andre. Det er naturlig at tildelingsforskrifter og en ny rammeforskrift for helhetlig sikkerhetsstyring gir overordnede føringer for det som videre detaljeres ut i en plan for utbygging og drift (PUD). Hovedpilarene går på tvers av etablerte sektormyndigheters ansvarsområder. Både myndighetenes og aktørens behov for forutsigbarhet forutsetter derfor en større samordning av myndighetsutøvelsen i forhold til rådende praksis i kystnært havbruk.

2. Aktørens behov for forutsigbarhet og langsiktighet: Areal, MTB og varighet av tillatelser

Havbruk til havs vil være mer kapitalintensivt, og det vil ta lengre tid før produksjon er i gang sammenlignet med kystnært havbruk. Aktørens behov for forutsigbarhet og langsiktighet er derfor tilsvarende større. En fragmentert forvaltning er derfor særlig uheldig.

Etter vår vurdering er det viktig at aktørbildet reflekterer mulighetene og utfordringene etablering og drift av HTH på norsk sokkel medfører. De betydelige oppsidene og risikoene ved etablering av HTH taler for en stram regulering av adgangen til å utvikle de første områdene. For et gitt areal bør det konkurreres om troverdig gjennomføringsevne og evne til å utnytte potensialet i et utlysningsområde. Se eget notat med innspill til kriterier for prekvalifisering og søknadskonkurranse³.

Myndighetenes innflytelse, inkludert sektormyndigheter, vil ivaretas gjennom kriterier for prekvalifisering og søknadskonkurranse, samt tidlig involvering i utarbeidelse av PUD så snart et forhåndstilsagn er gitt.

For å bidra til ansvarlig husdyrhold og biosikker drift med må det planlegges med tilstrekkelig avstand mellom enheter, brakkleggings-cluster og utlysningsområder. Behovet for samtidighet i utviklingen av verdikjeden innebærer at planlegging og investeringsbeslutning for økte kapasiteter til settefisk, brønnbåter og slakteri gjerne kommer før eller parallelt med en investeringsbeslutning for produksjonsenheter til havs. Det krever helhetlig planlegging og forutsigbarhet fra dag én, ref. Utrors veikart for realisering av havbruk til havs⁴.

Som en del av pågående mulighetsstudie for etablering av HTH på Trænabanken, har Utror gjort analyser av hva som må til av areal, MTB og varighet av tillatelser for å etablere en lønnsom, trygg og biosikker verdikjede for helårlig produksjon til havs som er adskilt fra øvrig verdikjede for kystnært

³ Utror. (2023) Notat – Innspill kriterier prekvalifisering og søknadskonkurranse havtillatelser.

⁴ Utror. (2023) Veikart for realisering av havbruk til havs, s 14-24.

havbruk. Studien viser at et forhåndstilsagn bør ha en ramme på minimum 150.000 tonn MTB, fordelt på tre eller flere brakkleggingscluster, i størrelsesorden 200 km² per cluster. Tillatelsenes varighet bør reflektere at det kan ta inntil 15 år å realisere en plan for utbygging og drift for et utlysningsområde med tilhørende verdikjede.

Det bør være rom for justeringer i prosjektets dimensjonerende produksjonskapasitet dersom ny/bedre kunnskap om driftsform tilsier det. Myndighetene bør vurdere insentiv for å styrke lønnsomhet i prosjektene, som også vil gi økt samfunnsøkonomisk avkastning.

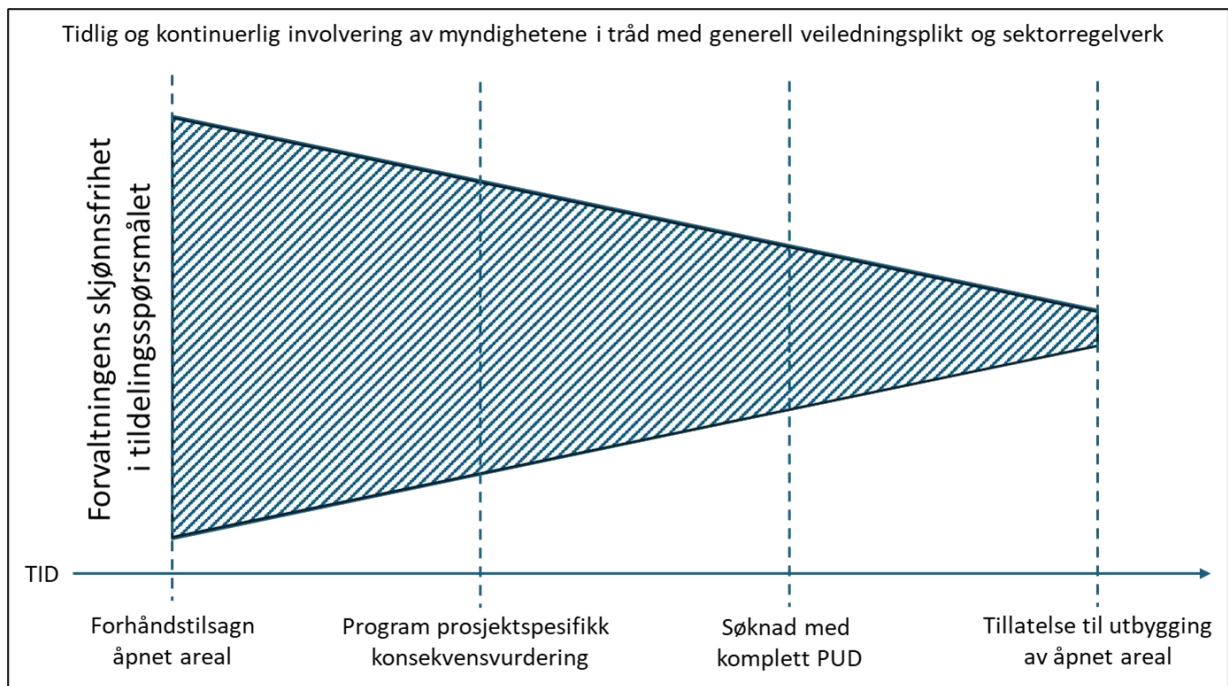
Dersom tildelingsprosessen tar en annen retning, der et mulig område med flere brakkleggingscluster deles opp og tildeles i flere runder, vil forutsigbarheten og forutsetningene for trygg og biosikker drift bli vesentlig dårligere. Dette vil forringe mulighetene til å utvikle HTH i den skala som skal til for å skape lønnsom drift med størst mulig verdiskapning gjennom verdikjeden.

3. Innhold i forhåndstilsagn og tillatelse

Prosessen fra prekvalifisering av aktør og planlegging av utbygging og drift for et konkret område, til endelig tillatelse og godkjenninger for produksjon foreligger, må være forutsigbar i forhold til innhold og fremdrift. Myndighetene må være i stand til å gi nødvendige avklaringer innenfor avklarte og akseptable tidsrammer, og legge til rette for god fremdrift. Det skal bygges opp en prosjektorganisasjon hos underleverandører som alene engasjerer inntil 20 personer knyttet til konseptavklaringer frem mot søknadskonkurranse. Aktøren som får forhåndstilsagn, vil videre engasjere eksterne kapasiteter på dette feltet på inntil 50 personer i forbindelse med forprosjektering. I den grad det er parallellt i dagens havbruksnæring, er det naturlig å se mot de største landbaserte prosjektene for sammenligning. Mye av dette arbeidet gjøres i dag først *etter* at tillatelsen er på plass.

Aktørene som deltar i søknadskonkurransen for havbruk til havs må ha langt på vei modne prosjekt, og de fleste konseptuelle valg må være gjort. For å gå videre inn i forprosjektering må det være klare rammer knyttet til areal og produksjonsvolum. Det bør også etableres tilskudds- og stønadsordninger til teknologi- og verdikjedeutvikling for aktører som ønsker å realisere havbruk til havs. I forbindelse med den videre prosessen fra søknadskonkurransen må særlovgivingen pålegge forvaltningen veiledningsplikt utover det som følger av forvaltningsloven, i tilknytning til arbeidsprosessen fra forhåndstilsagn til tillatelse - som blir detaljert ut i egen veileder. Dette vil bidra til å sikre effektiv saksbehandling med tanke på både effektivitet og kvalitet: Det vil også bidra til at hensynene til mennesker, fisk, materielle verdier og ytre miljø samordnes godt og tidlig nok, ref. figur 1.

Prosessen frem mot tillatelsen skal videreutvikle underlaget fra søknadskonkurransen til et komplett prosjekt. Konseptuelle løsninger skal bekreftes, og investeringsestimater skal oppdateres til et nivå med nødvendig beslutningsgrunnlag for å realisere et prosjekt ved godkjenning av PUD for et utlysningsområde.



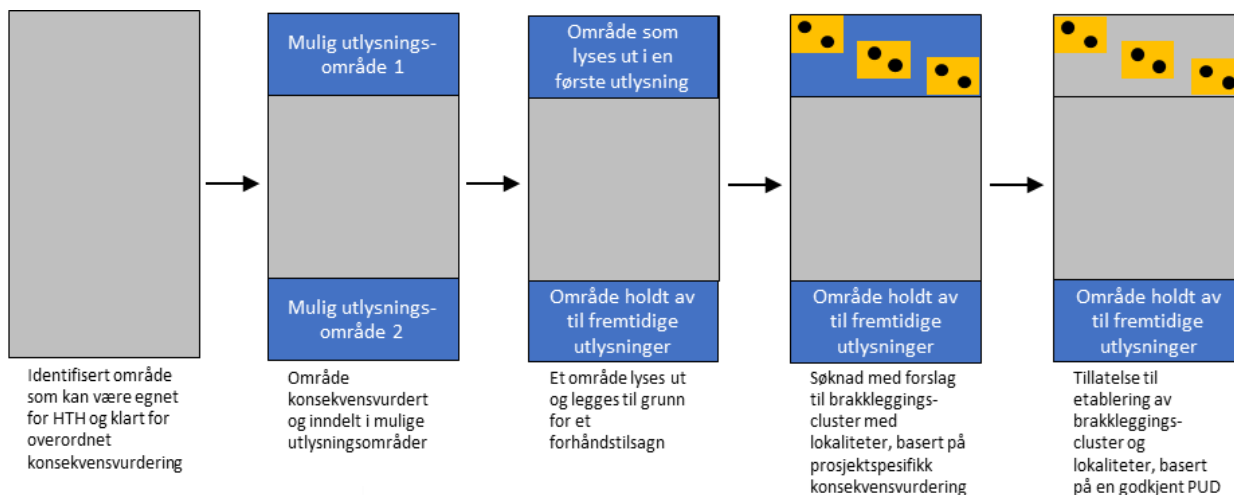
Figur 1: Forutsigbarhet og forvaltningens skjønnsfrihet gjennom prosessen fra forhåndstilsagn til tillatelse.

Disse elementene drøftes videre spesielt med hensyn til innholdet i forhåndstilsagn og tillatelse.

Forhåndstilsagn

Myndighetenes veiledning og saksbehandling ovenfor aktøren vil være av generell karakter frem til søknadskonkurransen. Fra og med tildeling av forhåndstilsagnet vil dette endre karakter til realisering av det konkrete prosjektet.

Forhåndstilsagnets funksjon er å binde fremtidig myndighetsutøvelse, og gi en aktør forutsigbarhet for videre prosess og prosjektutvikling. Først og fremst gjelder dette tilgang til et utlyst område med maksimalt tillatt biomasse, av realistisk industrielt omfang. Hele det åpnete arealet bør stilles til rådighet, selv om den endelige tillatelsen vil utgjøre et vesentlig mindre areal. Prosessen frem mot en godkjent plan for utbygging og drift vil utrede det faglige grunnlaget, mens utbyggingsplanen som blir grunnlag for tillatelse vil presentere et mer begrenset og definert areal optimalisert for aktuell produksjon. Denne prosessen er omfattende - derfor bør en i tidlig fase gå bredt ut med et større areal, for så å snevre inn til et mer konkret og definert *egnet* areal, ref. figur 2. Valg av konseptuelle løsninger for produksjonsenheter kan eksempelvis påvirke plassering av lokaliteter og brakkleggingscluster.



Figur 2: *Prosess fra areal er identifisert og vedtatt konsekvensvurdert til godkjenning av PUD. Arealet snevres inn for hver fase i prosessen.*

Vi har ovenfor vist hvordan utvikling av et HTH- prosjekt krever tidlig myndighetsinvolvering og trinnvis forpliktende avklaringer etter hvert som prosjekt og konseptvalg beskrives i mer detalj. Forhåndstilsagnet må videre initiere en prosess frem mot endelig søknad om godkjenning av PUD, som er forutsigbar for både myndigheter og innehaver. Myndighetenes deltagelse og konkretisering av veiledningsplikten i denne prosessen må legges til sektorregelverket. Prosessen kan likevel detaljeres ut, og innehaver kan forpliktes til å delta gjennom forhåndstilsagnet. Det kan for eksempel beskrives hva som skal gjøres før høring av forslag til program for prosjektspesifikk konsekvensvurdering. Mottagerne av forhåndstilsagn vil trolig ha ulik progresjon på vei mot et tilstrekkelig utviklet prosjekt som er modent for konsekvensvurdering. Det er sentralt at det etableres forventninger om tett dialog med og mellom de ulike myndighetene fra tildelingen av forhåndstilsagnet.

Poenget illustreres i petroleumsforvaltningen hvor tillatelser og vilkår som gis i en tidlig fase av et utvinningsforløp, vil begrense kompetansen til utnyttelsen av hjemler til å treffe vedtak i senere faser i utvinningsforløpet. Et tidlig vedtak tolkes slik at det impliserer et tilsagn om hvordan kompetansen til å treffe senere vedtak vil bli utnyttet. Det som begrenser kompetansen, er den kommersielle ramme som kommer til uttrykk i de tidligere tillatelsene, og det må legges særlig vekt på at denne ikke blir vesentlig forrykket. På grunn av disse kommersielle rammene anvender man altså i realiteten en liknende terskel som omgjøring av vedtak som begrensninger i kompetansen til å treffe nye vedtak.

Tillatelse

Tillatelsen utformes for å avklare rettigheter og plikter for innehaver, og gir den endelige beskrivelsen av arealet som stilles til disposisjon. Faktisk arealbruk blir avklart gjennom den konkrete lokalitetsstrukturen nærmere beskrevet i plan for utbygging og drift. Forutsetningene i PUD inkluderes i vilkår for tillatelsen, men de kan også utgjøre reguleringer direkte i regelverket. Tillatelsen må definere hvilke justeringer i prosjektet som er av en slik karakter at det krever oppdatering og ny godkjenning av PUD. På denne måten skaper planen rammer og premisser for fremdrift, og gir gode styringsmuligheter for myndighetene.

De kravene som godkjennes i PUD'en gjennom tildeling av havtillatelsen, bør være funksjonsbaserte krav til kapasiteter. Det må være et tydelig handlingsrom knyttet til hvordan en oppfyller den produksjonsmessige kapasiteten som er vedtatt bygd ut.

Rammer for produksjonen settes i MTB, og videre beskrivelse av kapasitet for produksjonsenheter og brakkleggingscluster er definert i PUD. Det må være rom for justeringer i prosjektets dimensjonerende produksjonskapasitet dersom ny/bedre kunnskap om driftsform tilsier dette. Kapasiteter i øvrige deler av verdikjeden er en klar forutsetning for at en lykkes med etablering av HTH. Det bør vurderes i hvilken grad tillatelsen skal si noe om kapasiteter i resten av verdikjeden, og hvorvidt rettighetshaver av tillatelse skal ansvarliggjøres ut over selve produksjonen i sjø.

Nødvendige tillatelser knyttet til utbygging av øvrige kapasiteter i verdikjeden må imidlertid være basert på det samme regelverket. Myndighetene bør likevel gjøre en helhetlig vurdering av arbeidsfordelingen mellom ulike sektorregelverk og mellom de ulike delene av akvakulturregelverket. Dette gjelder særlig områdebasert tildelingsforskrift, rammeforskrift for helhetlig sikkerhetsstyring, eksisterende forskrifter og PUD.

4. Regulatorisk ramme for forutsigbarhet

Fragmentert regelverk og myndighetsutøvelse vil være særlig uheldig for forutsigbarheten i planlegging og utbygging av komplekse HTH-prosjekt. En helhetlig tilnærming til utvikling av sentrale forskrifter er nødvendig, og vi foreslår følgende hovedstruktur:

- Laksetildelingsforskriften
- En områdebasert tildelingsforskrift
- En rammeforskrift for helhetlig sikkerhetsstyring
- En driftsforskrift

PUD beskriver hvordan funksjonskrav inkludert i det overnevnte regelverket ivaretas i prosjektet. Det kan stilles krav til utarbeidelse av PUD på flere måter, for eksempel gjennom laksetildelingsforskriften eller en områdebasert tildelingsforskrift. Etter at tillatelse er gitt, vil PUD fungere i samspill med en rammeforskrift for helhetlig sikkerhetsstyring, samt en driftsforskrift. En områdebasert tildelingsforskrift bør angi rammene for videre forvaltning av det åpnete området, herunder eventuelle tilstøtende areal som ikke er lyst ut, endring i MTB og forlengelse av tillatelsers varighet.

Arbeidsfordelingen mellom de foreslåtte forskriftene, PUD og tillatelser med vilkår må blant annet baseres på graden av koordinert myndighetsutøvelse. Forutsigbarhet skapes best gjennom en sterk og koordinerende myndighetsrolle, der de ulike reguleringene får virke i et samspill.

5. Anbefalinger

Forhåndstilsagn og tillatelse spiller viktige roller for å sikre aktørene nødvendig forutsigbarhet. Innholdet i disse må ses i sammenheng med premisene som går frem av de regulatoriske rammene. Nedenfor stiller vi opp sentrale rammer for HTH-prosjekt som bør beskrives i de to dokumentene.

Oppsummering – hva bør inngå i forhåndstilsagn:

- Åpnet/tilgjengelig areal som stilles til rådighet
- MTB for det åpnete arealet
- Varighet av tillatelse
- Føringer for prosessen mot tillatelse?

Oppsummering – hva bør inngå i tillatelse:

- Endelig areal for brakkleggings-cluster og lokalitetsstruktur
- Endelig MTB, og fordeling av MTB på brakkleggings-cluster og lokalitetsstruktur
- Vilkår om prosjektrealisering i tråd med PUD
- Varighet av tillatelsen
- Føringer for videre samhandling mellom myndigheter og rettighetshaver