

Folla Alger AS
V/Tarald Sivertsen Nordfoldveien 108

8286 NORDFOLD

Adm.enhet: Kyst- og havbruksavdelingen
Saksbehandler: Vetaas/Landhaug
Telefon: 94824835
Vår referanse: 16/5626
Deres referanse:
Dato: 28.04.2017

Folla Alger AS 814439062 - Avslag på søknad om utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret

Vi viser til søknad fra Folla Alger AS av 26. april 2016, om tre utviklingstillatelser til akvakultur av laks, ørret og regnbueørret. Det vises også til korrigert informasjon mottatt på e-post 2. mai 2016. På bakgrunn av resultatet har Fiskeridirektoratet ikke funnet grunn til å be om ytterligere informasjon.

1. Fiskeridirektoratets vedtak

Søknaden fra Folla Alger AS om tre tillatelser til akvakultur av matfisk av laks, ørret og regnbueørret til utviklingsformål avslås.

2. Søknaden

Folla Alger AS (heretter Folla) søkte om tre utviklingstillatelser for IMTA-produksjon av laks og tare i Steigen kommune. De omsøkte utviklingstillatelsene skal samordnes med Folla sitt nystartede prosjekt for dyrkning av tare på lokaliteten Ånderbakk Alge¹. Årlig planlagt produksjon er i søknadsskjema punkt 4.3.1 angitt til 3600 tonn laks, og 2500 tonn tare. Algeproduksjonsanleggene skal fortrinnsvis plasseres i nærheten av Cermaq Norway AS (heretter Cermaq) sine lokaliteter². Cermaq har gitt samtykke til plasseringen, og det er enighet om samordning av drift for å minimalisere risiko for negative effekter på nabolokaliteten. Cermaq skal drifte lakseproduksjonen på Folla Algers lokalitet, Ånderbakk Alge.

¹ I akvakulturregisteret er Folla Alger AS registrert med lokalitet 35717 Ånderbakk Alge i Steigen kommune, som ble klarert 11. desember 2015. Lokaliteten er klarert for 7 tillatelser til kommersiell produksjon av alger til fôr/konsum.

² Cermaq klarert lokalitet 33457 Ånderbakk, ca. 1,4 km unna Ånderbakk Alge, som her klarert for 6 tillatelser til akvakultur av laks, hvorav 5 er kommersiell matfisk (4 er Grønn - konvertert), og 1 tillatelse gjelder forskning.

Tareanlegget skal konfigureres som en gardin av flytende tareskog som omkranser laksemerdene. Det er opplyst at størrelsen på anlegget er 1000 m x 600 m, eller 60 ha i overflateareal. Det skal fordeles på 1-2 ha i en indre del til laks, og en ytre del på 58-59 ha til tare. Den ytre delen skal omkranse lakseanlegget, med nødvendige åpninger for ferdsel med båt. Arealvirkningen av oppankringen innebærer bruk av et totalt bunnareal på ca. 150 ha.

Folla ønsker å teste om tare eller organismer tilknyttet den flytende tareskogen kan filtrere ut luselarver og annen vanntransportert smitte, og eventuelt om den også kan benyttes til ekstensiv produksjon av renseskog. Ifølge søker kan modellen som foreslås bli et alternativ til offshoreoppdrett, og prosjektet har som mål å skape løsninger på utfordringer knyttet til dagens lokaliteter og driftsformer.

Det hevdes at produksjon av økosystemtjenester for lakseoppdrett kan få en økonomisk verdi og være et bidrag til å øke lønnsomheten i tare dyrking. Videre hevdes det at dersom en flytende tareskog kan bli en del av løsningen for å videreutvikle tradisjonell merdteknologi, vil dette være svært kostnadsbesparende både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk, sammenlignet med å flytte næringen til eksponerte lokaliteter.

Hensikten med å kombinere lakseanlegget og tareanlegget i et felles oppankringssystem, er å minimalisere det totale arealbehovet, og samtidig plassere taren så nærme laksemerdene som mulig for å oppnå maksimal gjødslingseffekt av metabolittproduksjonen i laksemerdene. Søker regner med at kort avstand mellom laksemerdene og den flytende tareskogen vil bidra til mer effektiv produksjon av økosystemtjenester for laksen.

Primærformålet er angitt til å være «*utvikling av dyrkingsteknologi og optimalisering av anleggsutforming med sikte på å levere økosystemtjenester til lakseoppdrett*». Det er hevdet at innovasjonselementene knytter seg til:

- integrering av lakseoppdrett og tare dyrking i et felles oppankringssystem,
- utvikling av en omkransende, flytende tareskog som skal levere økosystemtjenester som gir bedre parasitt- og sykdomskontroll,
- utvikling av makroalgebaserte ingredienser til produksjon av laksefôr som ikke konkurrerer om landbruksareal eller marine ressurser,
- utvikling av et marked for tareråstoff som kan gjøre tare dyrking lønnsomt og dermed legge grunnlag for utvikling av en ny havbruksnæring i Norge.

Søknaden inneholder omfattende informasjon om produksjon og bruk av makroalger. Folla har også redegjort for dyrking av makroalger i Norge. Her går det blant annet frem at Ocean Forest driver IMTA-produksjon i Rogaland, i partnerskap med Bellona og Lerøy, samt at Hortimare Norway skal drive IMTA-dyrking i samarbeid med oppdrettere på Vestlandet. Det er også redegjort for pågående forskning i Norge.

Det hevdes at konseptet kan få stor betydning for norsk havbruks framtidige utviklingsretning, ved at den løser utfordringer knyttet til dagens lokaliteter og driftsformer, og samtidig legger til rette for framvekst av en ny havbruksnæring med stort potensial.

Videre hitsettes følgende:

«Etter vår oppfatning kombinerer alle de 18 søknadene [som var innkommet på søknadstidspunktet] innovativ produksjonsteknologi og nye driftsformer. Det ligger i sakens natur at innovative teknologiske løsninger ikke er primærformålet, men et hjelpemiddel for å forbedre oppdrettsvirksomheten. Det endelige målet er bedre drift. Utvikling av tareskog som biologisk filter vil innebære et teknologisk løft for næringen dersom det virker etter hensikten.

[...]

Anleggsutforming, produktutvikling og fôringsforsøk henger uløselig sammen, når hensikten er å stimulere til lønnsom taredyrking. Det samme argumentet gjelder i forhold til produksjon av økosystemtjenester. Dette er på den ene siden en teknologisk løsning basert på å konfigurere taredyrking slik at det kan produseres en biologisk filtereffekt. På den andre siden er det en ny driftsform som kombinerer produksjon av laks og tare, med alle de fordeler det innebærer. Den helhetlige løsningen vi foreslår kombinerer teknologisk innovasjon med produktinnovasjon.»

Oppankringssystemet skal spesialutvikles for å kombinere lakseanlegget og tareanlegget i et felles rammesystem, som skal designes og styrkeberegnes i henhold til NS 9415. Det er SINTEF som skal utføre designet av det integrerte anlegget, og designarbeidet skal starte når tillatelser er på plass. Vedlagt søknaden er en FoU-plan fra Sintef Fiskeri og Havbruk AS, «Utvikling av IMTA prototyp anlegg og storskala prøveproduksjon». Det er også opplyst at en viktig del av prosjekteringen vil bli å sikre atkomst for mindre og større båter til laksemerdene under ulike vind- og værforhold.

Det er søkt om en løpetid på 8 år for utviklingstillatelsene, hvor man etter avsluttet prosjektperiode vil konvertere utviklingstillatelsene til ordinære tillatelser. Prosjektperioden er inndelt i to faser, hvorav fase 1 er de første fem årene som følges av SINTEF sitt forskningsoppdrag, mens i fase 2 forutsettes det tilnærmet rutinemessig kommersiell drift av lakseproduksjonen, sammen med forskning og utvikling.

3. Rettslig grunnlag

Bestemmelser om utviklingstillatelser og hjemmel for tildeling finnes i forskrift av 1. januar 2005 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Følgende hitsettes fra laksetildelingsforskriften kapittel 5:

§ 22 andre ledd

«Akvakultur av matfisk til utvikling skal bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode.»

§ 23 første ledd

«Fiskeridirektoratet kan gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering. [...] Utviklingstillatelse gis for inntil 15 år.»

§ 23b første ledd

«Søker kan få tildelt tillatelse til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Formålet er å legge til rette for at ny kunnskap, eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring kan brukes til å utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.»

3. Fiskeridirektoratet sin vurdering

Avjørelsen av om det skal innvilges utviklingstillatelser bygger på en skjønnsmessig, faglig vurdering. Det følger av retningslinjene for behandling av søknader om utviklingstillatelse³ at det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere prosjektet og om kriteriene for tildeling er oppfylt. Søker har ikke rettskrav på å få tildelt utviklingstillatelse selv om prosjektet innebærer betydelig investeringer og innovasjon. Det stilles strenge krav for å få tildelt utviklingstillatelser og listen for å få slik tillatelse ligger høyt.

Det følger av laksetildelingsforskriften § 22 andre ledd at formålet med å tildele utviklingstillatelser er å *«bidra til å utvikle teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode»*. Etter laksetildelingsforskriften § 23b første ledd første setning kan søker tildeles tillatelser til akvakultur av matfisk til prosjekter som kan bidra til å *«utvikle teknologi og som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer»*. Formålet er å legge til rette for å *«utvikle teknologi som kan bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene som akvakulturnæringen står overfor, blant annet ved konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon.»*, jf. § 23b første ledd andre setning.

Folla Alger AS har søkt om tre tillatelser til akvakulturtillatelser av matfisk til utvikling (utviklingstillatelser) for IMTA-produksjon (integrert multitrofisk akvakultur) av laks og tare i Steigen kommune. Det primære formålet med konseptet er knyttet til utvikling av dyrkningsteknologi og optimalisering av anleggsutforming, med sikte på å levere økosystemtjenester til lakseoppdrett. Det er opplyst at tareanlegget skal konfigureres som en gardin av flytende tareskog som omkranser laksemerdene. Det skal undersøkes om denne kan fungere som filter for luselarver og andre smitteagens på vei ut eller inn i lakseanlegget, og om tareanlegget kan brukes til ekstensiv produksjon av renseskog. Et annet formål med prosjektet er å utvikle lønnsom tare dyrking, og dermed legge grunnlag for utvikling av en ny havbruksnæring i Norge.

³ Retningslinjer for behandling av søknader om utviklingstillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, Nærings- og fiskeridepartementet, 12.01.2016

Den første problemstillingen er om det omsøkte konseptet fra Folla Alger AS innebærer utvikling av teknologi som omfattes av formålet med utviklingstillatelser.

Formålet med ordningen med utviklingstillatelser er som nevnt å bidra til utvikling av teknologi som kommer akvakulturnæringen til gode ved å bidra til å løse en eller flere av miljø- og arealutfordringene akvakulturnæringen står overfor. Det omsøkte konseptet synes blant annet å ha som mål å løse miljøutfordringer i form av lus og annen smitte til/fra akvakulturanlegg. Løsninger for å redusere luseutfordringen i laksenæringen er i tråd med de utfordringer ordningen søker å avhjelpe. Søker hevder også at man kan minimalisere det totale arealbehovet. Dette er imidlertid basert på at laks og tare kan driftes tettere, og vil etter Fiskeridirektoratet sitt syn ikke direkte avhjelpe arealutfordringene for produksjon av laks isolert sett.

Begrepet «*teknologi*» er i utgangspunktet vidt. I følge retningslinjene er ordningen imidlertid avgrenset til produksjonsteknologisk utstyr/ installasjoner, og omfatter derfor ikke prosjekter som for eksempel dreier seg om utvikling av nye driftsformer, vaksiner, fôr med mer. I punkt tre i retningslinjene er det vist til at prosjektet blant annet kan dreie seg om utvikling av oppdrettsanlegg lengre til havs og innerst i fjorder. Nærings- og fiskeridepartementet har også gjennom klagebehandling presisert at «*[e]n tolkning av ordlyden sett i sammenheng med retningslinjene tilsier etter departementets vurdering at prosjekter må ha en nær tilknytning til selve produksjonen av fisk for å falle innenfor ordningen*», jf. behandling av klage på avslag om søknad om utviklingstillatelser fra Måsøval Fiskeroppdrett AS, av 3. november 2016.

Konseptet er knyttet til konvensjonelle åpne anlegg. Som et ledd i prosjektet skal SINTEF designe et felles oppankringssystem for laksemerder og groliner for tare, som skal styrkeberegnes i henhold til NS 9415. Hensikten med dette er å minimalisere det totale arealbehovet, og samtidig plassere taren så nærme laksemerdene som mulig for å oppnå maksimal gjødslingseffekt av metabolittproduksjonen i laksemerdene. Designarbeidet skal starte når tillatelser er på plass.

Utover at det skal designes et felles oppankringssystem for laksemerder og groliner for tare, kan Fiskeridirektoratet ikke se at det er angitt utvikling av annen teknologi knyttet til produksjonen av laks. Oppankringssystemet er heller ikke designet, da dette skal gjøres av SINTEF først etter en eventuell tildeling av utviklingstillatelser. Det er uansett Fiskeridirektoratet sin vurdering at i den grad et oppankringssystem vil innebære en forbedring av eksisterende anleggsteknologi, så vil den teknologiske utviklingen for produksjon av laks være svært begrenset.

Etter Fiskeridirektoratet sitt syn er det mer nærliggende å anse konseptet som en ny driftsform, som eksplisitt er unntatt fra formålet med ordningen, jf. retningslinjene side 1 punkt 1. Søker har hevdet at samtlige av de (på søknadstidspunktet) innkomne søknadene kombinerer produksjonsteknologi og nye driftsformer, og at «*[d]et ligger i sakens natur at innovative teknologiske løsninger ikke er primærformålet, men et hjelpemiddel for å forbedre*

oppdrettsvirksomheten». Fiskeridirektoratet er enig i at det i varierende grad vil være elementer av utvikling av nye driftsformer som et ledd i utvikling av teknologiske løsninger. I søknaden fra Folla fremstår imidlertid driftsformen IMTA-produksjon for å være det helt sentrale elementet ved søknaden. Den konkrete teknologiutviklingen for produksjon av laks som et ledd i etableringen av IMTA-produksjon, fremstår som svært begrenset. Samlet sett fremstår også prosjektet i svært stor grad å være knyttet til å utvikle lønnsom tare dyrkning, som faller utenfor ordningen med utviklingstillatelser.

Fiskeridirektoratet vil imidlertid understreke at Folla Alger AS og Cermaq Norway AS står fritt til å teste konseptet på egne anlegg med bruk av egen biomasse, såfremt dette er i overensstemmelse med regelverket for øvrig. Det vises her til at IMTA-produksjon allerede er i gang andre steder i landet.

Etter en konkret helhetsvurdering har Fiskeridirektoratet kommet frem til at det omsøkte prosjektet ikke faller innenfor formålet med utviklingstillatelser, jf. laksetildelingsforskriften § 22 og tildelingsvilkåret om at prosjektet må innebære «å utvikle teknologi», jf. § 23b ikke er oppfylt. Direktoratet finner det derfor ikke hensiktsmessig å drøfte hvorvidt de øvrige tildelingsvilkårene er oppfylt.

4. Klagerett

Vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Se vedlagte orientering (./.).

Med hilsen

Jens Christian Holm
direktør

Anne B. Osland
seksjonssjef

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Folla Alger AS

V/Tarald Sivertsen
Nordfoldveien 108

8286

NORDFOLD

Vedlegg

Klageskjema