

Høringsnotat

Forslag til forskrift om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2024 (auksjonsforskriften 2024).

1 Innledning

Høringsnotatet gjelder tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret gjennom auksjon for tildelingsrunden 2024.

Forslaget er en del av kapasitetsjusteringen som foregår i norsk lakse- og ørretoppdrett annet hvert år gjennom trafikkløssystemet.

I dette høringsnotatet foreslås en auksjonsinnretning som i all hovedsak tilsvarer auksjonsinnretningen slik den ble gjennomført for tildelingsrundene 2018, 2020 og 2022. Dette innebærer i korthet at auksjonen innrettes som en simultan klokkeauksjon, se nærmere redegjørelse i notatets punkt 2. Simultan klokkeauksjon innebærer at budgivere simultant byr på ønsket mengde MTB til angitte priser i de ulike produksjonsområdene. I områder hvor summen av budgiveres etterspørsel overstiger tilgjengelig mengde økes prisen i neste klokkeperiode. Dette gjentas til summen av ønsket mengde er lavere enn tilgjengelig mengde i alle produksjonsområder.

Forslaget kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Produksjonskapasitet vil bli auksjonert i produksjonsområdene 1, 9, 10, 11, 12 og 13.
- Auksjonen gjennomføres som en simultan klokkeauksjon.
- I auksjonen vil budgivere kunne by på den mengden kapasiteten man ønsker i hvert område i hele tonn til gitte priser. Prisene vil kunne variere mellom produksjonsområder.
- Auksjonen innrettes i hovedsak som tidligere auksjoner, men med noen justeringer i de detaljerte reglene:
 - o Ordningen med exit-bud videreføres, men exit-bud som plasseres i tidligere budrunder kan ikke redigeres i senere budrunder.
 - o I forrige tildelingsrunde ble budgiverne informert om eksakt samlet etterspørselen i hvert produksjonsområde etter hver enkelt budrunde. Departementet legger opp til at informasjon om overskuddsetterspørsel gis i prosentvise intervaller. En slik tilnærming ble også brukt i auksjonen i 2018. Se punkt 3.3.3 for nærmere redegjørelse.

2 Bakgrunn

Departementet påpeker at denne høringen utelukkende gjelder regler for auksjonsinnretningen som gjennomføres for nye tillatelser. Kapasitetsjusteringsforskriften, som blant annet gir regler for kapasitetsøkning for eksisterende tillatelser, er allerede fastsatt. Kapasitetsjusteringsforskriften for 2024 finnes [her](#).

2.1 Tidligere tildelingsrunder

Året 2018 ble det for første gang gjennomført kapasitetsjusteringer i henhold til trafikklyssystemet. Før auksjonen ble aktørene tilbudt kapasitetsvekst på inntil to prosent på eksisterende tillatelser til fastpris, samt vekst etter unntaksbestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12 på inntil seks prosent. Deretter ble den resterende tilgjengelige kapasiteten tilbudt på auksjon. I 2018 utgjorde dette 15 359 tonn. Auksjonen ble gjennomført som en simultan klokkeauksjon fra 18. til 20. juni 2018. Totalt ble det solgt 14 945 tonn ny kapasitet, om lag 97 % av den tilgjengelige kapasiteten. Etter auksjonen gjenstod 414 tonn MTB fordelt på flere produksjonsområder. For å få solgt den gjenværende kapasiteten ble det gjennomført en restauksjon (lukket budrunde) i september 2018, hvor det ble solgt ytterligere 363 tonn kapasitet. I alt ble 99,7 % av produksjonskapasitet som var tilgjengelig på auksjon solgt. Det samlede vederlaget fra auksjonstildelingen var om lag 3 mrd. kr., og gjennomsnittsprisen per tonn var 195 000 kr.

En tilleggsauksjon medfører økt ressursbruk, både for forvaltning og for næringsaktører. For å bøte på dette foreslo departementet til auksjonen i 2020 å innføre exit-bud, som er en mekanisme for å øke sjansene for at all kapasiteten selges. I 2020 fungerte exit-bud som tiltenkt, og all kapasiteten ble solgt uten behov for tilleggsauksjon.

I 2020 ble auksjonen igjen gjennomført som en simultan klokkeauksjon. Auksjonen ble holdt 18. august 2020. Totalt var 27 189 tonn produksjonskapasitet tilgjengelig i auksjonen, og alt ble solgt i samme auksjon. Inntektene fra auksjonen var om lag 6 mrd. kroner, med en gjennomsnittspris på 220 000 kr. per tonn.

Auksjonen i 2022 ble i stor grad gjennomført på samme måte som auksjonen i 2020. Auksjonen ble gjennomført relativt kort tid etter annonseringen av at det ville innføres grunnrenteskatt på havbruk, som kan ha påvirket oppslutningen i auksjonen. Det ble tilbudt 32 887 tonn MTB, og 24 644 tonn MTB ble solgt. De samlede inntektene fra auksjonen var om lag 3,8 mrd. kroner, med en gjennomsnittspris på 154 000 kroner per tonn. Som følge av en betydelig mengde usolgt kapasitet ble det i oktober 2023 holdt en restauksjon. Restauksjonen ble holdt etter at Stortinget vedtok den endelige innretningen på grunnrenteskatten på havbruk. Restauksjonen ble utformet som en lukket budrunde, hvor budgivere fikk mulighet til å inngi flere bud per produksjonsområde. All gjenværende kapasitet fra tildelingsrunden i 2022, 8243 tonn MTB, ble solgt i restauksjonen. De samlede inntektene fra restauksjonen var om lag 1,5 mrd. kroner, og gjennomsnittsprisen var 184 000 kroner per tonn.

2.2 Årets tildelingsrunde

Årets tildelingsrunde utformes i stor grad som de foregående. Dette innebærer at det tilbys seks prosent samlet vekst i produksjonsområder med akseptabel miljøsituasjon. Innledningsvis vil det gjennomføres en fastpristildeling, der eksisterende aktører i grønne produksjonsområder tilbys 1 prosent vekst på sine tillatelser til en fastpris på 170 000 kroner per tonn MTB. I tillegg vil det for aktører som tilfredsstillt særlig strenge miljøkrav tilbys såkalt unntaksvekst. Dette er vekst på tillatelser uavhengig av fargeleggingen på produksjonsområdet, slik det fremkommer av produksjonsområdeforskriften § 12. Ettersom det kun kan tildeles inntil seks prosent i hvert grønne produksjonsområde, vil det være uklart

hvor mye kapasitet som kan tilbys på auksjon før kapasitetstildeling til fastpris og som unntaksvekst er gjennomført. Når det er avklart hvor mye kapasitet som selges gjennom disse ordningene, vil det gjøres tilgjengelig så mye kapasitet på auksjonen at den totale veksten utgjør seks prosent i det enkelte grønne produksjonsområdet.

Departementet tar utgangspunkt i produksjonskapasiteten ved årsskiftet 2023/2024, slik denne fremkommer av akvakulturregisteret, for å beregne hvor mye MTB seks prosent utgjør i hvert produksjonsområde. Det er bare kommersielle tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret og utviklingstillatelser som omfattes av produksjonsområdeforskriften, og det er derfor MTB som er registrert som en av disse tillatelsene som utgjør grunnlaget for beregningen.

Produksjonsområde	MTB per 31.12.23	Seks prosent
1: Svenskegrensen til Jæren	22 064	1 324
9: Vestfjorden og Vesterålen	92 129	5 528
10: Andøya til Senja	65 897	3 954
11: Kvaløya til Loppa	56 625	3 398
12: Vest-Finnmark	93 803	5 628
13: Øst-Finnmark	18 061	1 084

I tabellen over, i kolonnen «MTB per 31.12.23», angis summen av maksimal tillatt biomasse for produksjonsområdene 1, 9, 10, 11, 12 og 13 per 31. desember 2023. Kolonnen «Seks prosent» angir hva en absolutt endring i produksjonskapasitet på seks prosent utgjør i MTB. Dette innebærer at kolonnen viser hvor mye MTB som skal tildeles i grønne produksjonsområder. I beregningen av hvor mye kapasitet seks prosent utgjør er det rundet av til nærmeste hele tonn.

3 Årets auksjonsinnretning

3.1 Hensyn i auksjonsutformingen

Auksjoner er generelt sett gode allokeringsmekanismer, fordi de er effektive og transparente, og fordi tildelingen fastsettes av objektive, lett etterprøvbare kriterier. Det finnes likevel en rekke ulike måter å innrette en auksjon på, og hvilket auksjonsformat som er best egnet vil blant annet avhenge av egenskapene til godet som auksjoneres, og hvilke mål som settes for tildelingen.

En auksjon er mer egnet til å oppnå et effektivt utfall hvis den er kompetitiv, og budgivernes bud reflekterer den sanne verdivurderingen av godet som auksjoneres. Auksjonen bør derfor utformes med tanke på å fjerne forstyrrelser som gjør at budgiverne ikke har insentiver til å by i samsvar med egen verdivurderingen. Dette kan være at budgiverne utsettes for risiko og usikkerhet knyttet til auksjonsutfall, kompleks auksjonsutforming eller mulighet for uønsket strategisk budgivning.

Departementets overordnede mål for den kommende auksjonen er at samlet vederlag maksimeres. En slik målsetting er egnet til å ivareta andre samfunnsnyttige hensyn. Høyest mulig samlede inntekter innebærer i utgangspunktet at aktørene med størst betalingsvillighet

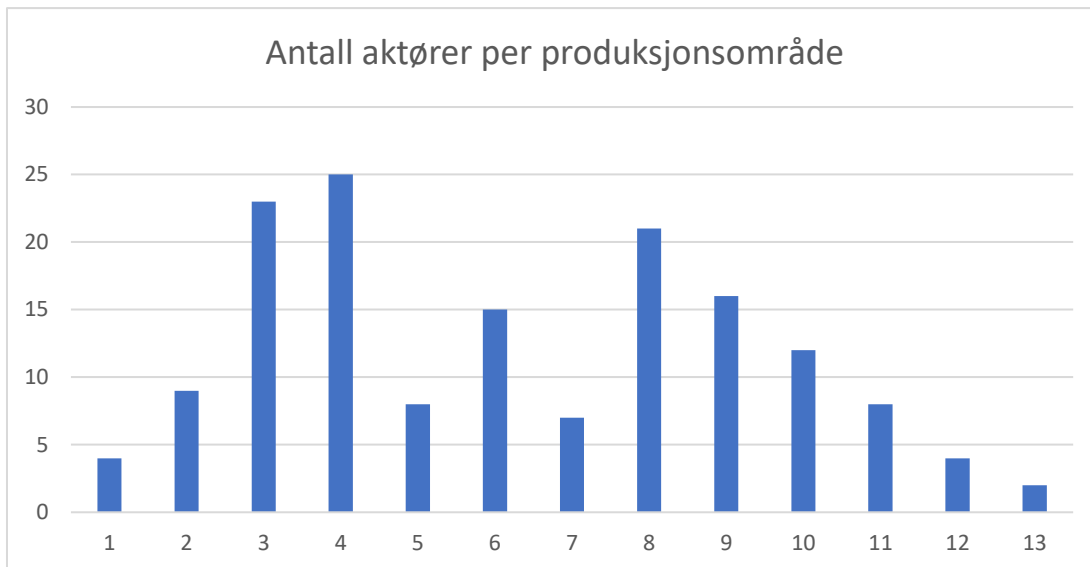
vinner frem i auksjonen. Formodentlig er det også disse som er best egnet til å skape størst mulig verdier av knappe oppdrettstillatelser. På denne måten vil auksjonsformatet som gir det største vederlaget også være egnet til å gi en effektiv allokering av godet. I tillegg vil det offentlige sikres størst mulig inntekter til fordeling mellom stat og kommunesektor.

Det er i overkant av 100 ulike selskaper som innehar kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Det er stor variasjon i selskapenes størrelse, hvor de minste har én tillatelse mens de største har flere hundre. Departementet vurderer at selskapene vil ha varierende forutsetninger for å forstå auksjonsregelverket dersom det utformes med høy kompleksitet. Hvis auksjonsregelverket blir for komplekst vil det dermed kunne være en ulempe for enkelte aktører. Simultan auksjonering av kapasitet i flere ulike produksjonsområder byr på en del praktiske utfordringer med hensyn på å oppnå den mest effektive løsningen, slik at auksjonsformatet vil må ha en viss kompleksitet for å ivareta dette hensynet. Målet blir da et auksjonsformat som er så komplekst at det legges til rette for en effektiv gjennomføring av auksjonen og at man oppnår ønskede målsettinger, samtidig som man unngår for stor risiko for at budgivere gjør feil som følge av unødvendig kompleksitet i regelverket.

Hensikten med auksjonen er å selge produksjonskapasitet i produksjonsområder der miljøtilstanden er akseptabel. For årets tildelingsrunde gjelder dette seks produksjonsområder. Kapasitet i ulike områder er goder med en del sammenfallende, men noen varierende egenskaper. I utgangspunktet gir tillatelsene rett til produksjon av matfisk, og verdien av fisken som produseres vil trolig være lite avhengig av hvor den produseres. Det antas likevel at enkelte produksjonsområder er mer egnet for matfiskproduksjon enn andre, som følge av geografiske forhold som sjøtemperatur, biologiske forhold, infrastruktur, tilgang på lokaliteter mv. Dette taler for at verdsettelsen av kapasitet varierer mellom produksjonsområder. De foregående auksjonsrundene taler for dette, ettersom de realiserte prisene for kapasitet varierte betydelig mellom produksjonsområder. Samtidig kan oppdrettsaktørers fleksibilitet med hensyn til hvor en tillatelse utnyttes gjøre at verdsettelsen av produksjonskapasitet i ulike områder er mer sammenfallende. Flexibilitetsregler og felles biomassetak gjør at aktører kan betrakte kapasitet i et produksjonsområde som et substitutt til kapasitet i et tilstøtende produksjonsområde, selv om aktøren bare har aktivitet i det ene området.

Aktørers verdsettelse av kapasitet i et produksjonsområde kan blant annet avhenge av hvor etablert vedkommende er i det aktuelle produksjonsområdet. Hvis en aktør eksempelvis allerede driver virksomhet i et produksjonsområde, og har ledig lokalitets-MTB, kan betalingsviljen for marginal produksjonskapasitet være forholdsvis høy. Den enkelte aktørs betalingsvilje for produksjonskapasitet i et produksjonsområde er derfor avhengig av hvorvidt vedkommende allerede er etablert i området. Blant etablerte aktører i et område vil aktører som relativt sett har mye ledig lokalitetskapasitet, eller disponerer spesielt produktive lokaliteter innenfor et område, kunne utnytte ny tillatelseskapasitet mer effektivt enn aktører med mindre ledig kapasitet eller færre ledige lokaliteter. Tilsvarende vil en aktør som av andre årsaker kan drive særlig godt også ha høyere betalingsvilje enn mindre produktive aktører. Nye aktører vil kunne stå ovenfor inngangsbarrierer i form av etableringskostnader.

For at auksjonen skal være en effektiv allokeringmekanisme må den være kompetitiv. Antallet aktører varierer betydelig mellom produksjonsområdene, noe som kan gjøre at auksjonen blir mer kompetitiv i enkelte områder enn i andre. Figuren under viser hvor mange aktører som innehar produksjonskapasitet i de ulike produksjonsområdene, per 31.12.2023



Figur 1: Antall aktører per PO. Kilde: Fiskeridirektoratet

3.2 Auksjonsformat

Med bakgrunn i de hensyn som er beskrevet over, har departementet besluttet at årets auksjon skal avholdes som en simultan klokkeauksjon. Departementet vurderer at auksjonsinnretningen har fungert godt ved de tidligere tildelingsrundene. Vederlaget per tonn MTB fra auksjonene mellom 2018 og 2022 har vært langt høyere enn i alle tidligere tildelingsrunder, og det er derfor grunn til å anta at auksjonene har vært godt egnet til å allokere tillatelser effektivt.

Auksjonsformatet forblir i hovedsak det samme, men det foreslås noen justeringer i de detaljerte reglene for auksjonen sammenlignet med de foregående auksjonene. I neste punkt vil vi redegjøre for reglene for en klokkeauksjon, og trekke frem endringene sammenlignet med foregående tildelingsrunder.

3.3 Regler for klokkeauksjon

En klokkeauksjon foregår over flere budrunder (klokkerunder). På starten av hver klokkerunde presenterer auksjonarius en pris pr tonn i hvert enkelt produksjonsområde. Hver budgiver kan da legge inn et klokkebud ved å indikere hvor mange tonn som ønskes kjøpt i hvert produksjonsområde til den aktuelle rundeprisen. Dette utgjør budgivers klokkebud for den aktuelle runden.

Den samlede etterspørselen for et produksjonsområde er summen av klokkebud fra alle budgiverne for produksjonsområdet. Dersom den samlede etterspørselen i et produksjonsområde overstiger den tilgjengelige kapasiteten i produksjonsområdet er det overskuddsetterspørsel i produksjonsområdet i den runden.

Dersom det er overskuddsetterspørsel i et eller flere produksjonsområder, vil det avholdes en ny klokkerunde. Auksjonarius vil da øke prisen i det eller de produksjonsområder hvor det er overskuddsetterspørsel. Klokkeprisen i produksjonsområder uten overskuddsetterspørsel vil forbli uendret. Dette vil gjentas til det ikke er overskuddsetterspørsel i noen produksjonsområder, og auksjonen avsluttes.

3.3.1 Regler for justering av etterspørsel

Det foreslås regler som hindrer budgiver i å øke sin samlede etterspørsel etter første runde. Samtidig vil budgiver kunne flytte sin etterspørsel mellom ulike produksjonsområder. En etterspørselsreduksjon i ett område kan altså benyttes til å øke etterspørselen i ett annet område, så lenge den totale etterspørselen ikke øker. Dette innebærer at budgiveres etterspørsel kun kan reduseres i løpet av auksjonen, og at den samlede etterspørselen i en gitt budrunde setter et øvre tak for hvilken etterspørsel som kan oppgis i alle etterfølgende budrunder. Videre foreslås det at budgivere ikke kan redusere etterspørselen i et område dersom prisen ikke har økt i dette området. Dette er samme regler som ble benyttet i de foregående auksjonene. Hensikten med slike begrensninger er først og fremst å hindre at det spekuleres i at å komme inn med sine bud på et sent tidspunkt i auksjonen kan innebære et mer gunstig utfall enn dersom en deltar for fullt fra auksjonens start. Videre legger det til rette for at auksjonen ikke vil trekke ut unødvendig i tid som følge av slik spekulasjon.

3.3.2 Minste akseptable kapasitet

For å ikke utsette budgiverne for risikoen for å vinne for lite produksjonskapasitet i et produksjonsområde, gis budgiver mulighet til å spesifisere den minste produksjonskapasiteten de er villig til å akseptere i et gitt produksjonsområde, slik at hvis denne minimumskapasiteten ikke kan innfris vil budgiver ikke tildeles noe kapasitet. Dette kalles budgivers "minste akseptable kapasitet" (MAC) for det produksjonsområdet.

MAC kan spesifiseres for hvert enkelt produksjonsområde. MAC vil bare bli benyttet for budgivere som vinner kapasitet gjennom exit-bud, og som ikke vinner noe kapasitet i samme produksjonsområde gjennom budgivers siste klokkebud.

I auksjonen i 2022 var det lagt opp til at budgiver kunne legge inn, redigere eller trekke tilbake MAC hver gang de la inn klokkebud. For den kommende auksjonen foreslås det å endre denne regelen slik at det ikke er mulig å legge inn, redigere eller trekke tilbake MAC etter første klokkerunde. Bakgrunnen for dette forslaget er at vi vurderer at det vil forenkle det detaljerte regelverket og forhåpentligvis bidra til mindre kompleksitet med hensyn til exit-bud, ettersom MAC kun kommer til anvendelse ved utvelgelse av exit-bud.

Det foreslås som tidligere å ikke tillate at budgivere kan spesifisere MAC over 200 tonn i hvert enkelt produksjonsområde.

Reglene om minste akseptabel kapasitet fremgår av utkast til detaljert regelverk art. 21 og 22.

3.3.3 Informasjonsregel

Informasjonsregelen bestemmer hvor mye informasjon som gis om samlet etterspørsel etter kapasitet i de ulike produksjonsområdene underveis i klokkeauksjonen. Hvor detaljert informasjon som tilbys innebærer en avveining av ulike hensyn. På den ene siden er det hensiktsmessig at budgiverne får informasjon om samlet etterspørsel til gitte priser. Dette gjør at budgiverne kan bekrefte og eventuelt justere egne verdivurderinger etter hvert som auksjonen skrider frem. På den annen side kan for detaljert informasjon være uheldig dersom noen budgivere ensidig reduserer egen etterspørsel med sikte på å klarere auksjonen i en tidligere runde.

I 2018-auksjonen ble informasjon om overskuddsetterspørsel gitt i intervaller ved slutten av hver klokkerunde for hvert produksjonsområde. Intervallene anga overskuddsetterspørselen som prosentandel av den totale tilgjengelige kapasiteten i området. Intervallene var 0-120%, 120-150%, 150-200%, og >200%.

I 2020-auksjonen valgte departementet heller å gi full informasjon om den samlede etterspørselen i alle produksjonsområder. Dette innebærer at alle budgivere får nøyaktig informasjon over hvor stor den samlede etterspørselen er ved ulike klokkepriser. Dette fjerner incentivet til å flytte store mengder kapasitet mellom områder i ulike klokkerunder, og vil derfor fjerne eventuelle fordeler som større aktører kan ha av denne muligheten ved at alle aktører gis full informasjon. Denne tilnærmingen ble også valgt for 2022-auksjonen.

For 2024-auksjonen er det gjort en ny vurdering av hvor mye informasjon som bør gis. Departementet legger opp til å gå tilbake til informasjonsregelen som ble benyttet i 2018-auksjonen. Det foreligger en teoretisk mulighet for at en budgiver, dersom vi gir informasjon i prosentvise intervaller, kan forsøke å by strategisk for å hente informasjon om samlet etterspørsel. Likevel ser vi at informasjonen en budgiver vil kunne tilegne seg, først vil være tilgjengelig i neste klokkerunde. Når en budgiver mottar denne informasjonen vil det ikke være mulig å vite hvilke bud som har blitt plassert av andre budgivere. Eventuelle fordeler som vil kunne oppnås gjennom denne strategien vil dermed være relativt begrenset. Til sammenligning vurderer vi at publisering av informasjon om eksakt overskuddsetterspørsel, slik som ble gjort i 2020 og 2022, i større grad vil kunne gi aktører anledning til å bedrive uheldig strategisk budgivning.

Regelen for hvilken informasjon auksjonarius kan gi om samlet etterspørsel etter hver klokkerunde, fremgår av utkast til detaljert regelverk art. 27.

3.3.4 Prisøkingsregel

Et annet spørsmål med en klokkeauksjon er hvor stor prisøkning som skal benyttes mellom budrundene. Dette vil først og fremst ha betydning for hvor lenge auksjonen vil vare. Størrelsen på prisøkningen mellom de ulike klokkerundene har tidligere blitt satt til en prosentandel av prisen runden før. I 2018 var prosentandelen knyttet til størrelsen på overskuddsetterspørselen, mens det i 2020 som hovedregel ble brukt en prisøkning på fem pst. av prisen runden før. I 2022 ble det også benyttet en fast prisøkning på 5 pst., men denne var knyttet til startprisen, og innebar dermed en prisøkning med et fast kronebeløp.

Det er hensiktsmessig at kapasitet primært skal tildeles gjennom klokkebud, da dette forventes å gi større samlet vederlag. Dette taler for at det bør legges opp til at prisøkningene relativt sett avtar etter hvert som etterspørselen nærmer seg tilbudet for et produksjonsområde. Departementet foreslår derfor, og i lys av forslaget om endring av informasjonsregelen, for den kommende runden å knytte den prosentvise økningen til størrelsen på overskuddsetterspørselen, slik som i auksjonsrunden i 2018. Dette legger opp til at prisen kan øke raskere i starten av auksjonen (høyere prosentvis økning) når etterspørselen sannsynligvis er stor, og mindre når etterspørselen nærmer seg tilgjengelig kapasitet i et produksjonsområde (lavere prosentvis økning).

Departementets forslag til prisøkingsregel fremgår av utkast til detaljert regelverk art. 5. Vi presiserer at auksjonarius likevel står fritt til å fravike den oppsatte regelen for prisøkning.

3.4 Exit-bud

For å øke sannsynligheten for at all tilbudt kapasitet selges, ble det i de to foregående auksjonstildelingene gitt mulighet til å legge inn exit-bud. Exit-bud fungerte som tiltenkt i 2020, og all kapasitet ble solgt. Auksjonen i 2022 endte imidlertid med en betydelig mengde usolgt kapasitet. Til tross for usolgt kapasitet i 2022 vurderer vi at exit-bud er hensiktsmessig. Departementet vil derfor videreføre ordningen med exit-bud også for den kommende auksjonen. Vår vurdering er at usolgt kapasitet i noen produksjonsområder i auksjonen i 2022 kan skyldes kompleksitet i regelverket, og manglende forståelse av ordningen med exit-bud. Det foreslås derfor noen endringer i reglene for exit-bud i det detaljerte regelverket.

Exit-bud fungerer ved at budgiverne legger inn bud for ekstra produksjonskapasitet (i tillegg til deres totale klokkebud) til priser som er lavere enn rundeprisen, men ikke lavere enn rundeprisen fra forrige budrunde. Departementet foreslår at exit-bud ikke skal kunne legges inn i runde én, men kun fra og med runde to. Bakgrunnen for dette er at exit-bud ikke har noen hensikt i runde én, da budgiverne først kan redusere sin etterspørsel fra og med runde to. Vi viser til foreslått artikkel 15.

Det kan ikke bys på mer kapasitet gjennom exit-bud enn etterspørselsreduksjonen i klokkebud fra det som til enhver tid er forrige klokkerunde. Budgiver kan altså spesifisere en pris og en mengde kapasitet, der prisen må være mellom klokkeprisen i inneværende og forrige budrunde, og mengden er oppad begrenset til reduksjonen i etterspørsel fra forrige budrunde. Exit-bud kommer i tillegg til budgivers nye totale klokkebud. For den kommende auksjonen foreslår vi at exit-bud skal kunne redigeres og slettes så mange ganger som ønskelig mens klokkerunden pågår, men at det ikke skal være mulig å legge inn, redigere eller slette exit-bud fra tidligere runder. Vi viser til foreslått artikkel 20. Eksempelvis vil en budgiver i runde syv ikke ha mulighet til å legge inn, redigere eller slette exit-bud fra runde to til seks. Etter vår vurdering vil dette grepet bidra til å redusere kompleksiteten og gjøre mekanismen enklere å forholde seg til for budgiverne. I tillegg kan denne endringen redusere risikoen for strategisk adferd som foreligger dersom man tillater retrospektiv endring av exit-bud. Vi mener den foreslåtte løsningen er best egnet til å skape forenklinger og ta ned kompleksiteten.

For mer informasjon og eksempler på exit-bud vises det til de detaljerte reglene artikkel 15 – 24.

3.4 Regel om hvem som kan registrere seg til auksjonen, og vilkår for utstedt tillatelsesdokument

I likhet med auksjonen 2022 foreslår vi i år å kun tillate selskaper (hjemhørende i EØS, Storbritannia eller Sveits) å registrere seg til auksjonen. I auksjonen 2018 og 2020 var det mulig for også fysiske personer å registrere seg til auksjonen. For nærmere redegjørelse for departementets vurdering her vises det til [høringsnotatet for auksjonsforskriften 2022](#) punkt 3.5.

4 Om forskriftsforslaget

4.1 Innledning

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.

For auksjonen i 2024 tar departementet, som ved foregående tildelingsrunder, sikte på å fastsette de overordnede rammene for auksjonen i forskrift. I tillegg vil departementet fastsette mer detaljerte regler i et utfyllende auksjonsregelverk som gjøres tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider. Enkelte av detaljreglene vil også redegjøres for nedenfor der vi anser det nødvendig.

4.2 Forskriftens kapittel 1 - Innledende bestemmelser

Formålet med forskriften fremgår av § 1, og tilsvarer akvakulturlovens formål. Forskriften § 2 omhandler det geografiske virkeområdet. Av bestemmelsens andre ledd går det frem at tildelingen gjelder tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret.

Av forskriftens § 3 fremgår det at departementet i forkant av auksjonen vil bestemme at det kan tildeles et gitt antall tonn produksjonskapasitet i som ble vurdert til akseptabel miljøpåvirkning i årets fargelegging.

Det kan ikke tildeles mer produksjonskapasitet enn det som følger av forskriften, men det kan tildeles mindre produksjonskapasitet, for eksempel dersom ikke all tilgjengelig produksjonskapasitet blir solgt.

4.3 Forskriftens kapittel 2 - Auksjon av produksjonskapasitet

4.3.1 Tildelingsform

I forskriften § 5 første ledd vises til at produksjonskapasitet tildeles gjennom auksjon: *"Innenfor hvert produksjonsområde auksjoneres det ut et bestemt antall tonn produksjonskapasitet til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret, jf. § 3. Produksjonskapasitet vunnet gjennom auksjonen tildeles til aktuelle budgivere gjennom tilsagn fra Fiskeridirektoratet i etterkant av auksjonen."*

I § 5 annet ledd fremgår at auksjonen gjennomføres som en simultan klokkeauksjon, samt en kort redegjørelse for gjennomføringen av auksjonen.

I § 5 tredje ledd vises det til at det kan gis bestemmelser som "åpner for å gi exit-bud, som kan benyttes for å tildele eventuell kapasitet som gjenstår etter avslutningen av den alminnelige klokkeauksjonen". Ordningen med exit-bud foreslås altså videreført, men nå med en endring fra den foregående tildelingsrunden når det gjelder hvor mye informasjon det skal gis om etterspørselen i auksjonsrundene. I motsetning til å informere budgivere om eksakt etterspørselen i alle rundene unntatt for den siste klokkerunden, foreslås det nå å informere budgiverne om samlet etterspørsel i prosentvise intervaller, se det detaljerte auksjonsregelverket art. 27, og punkt 3.3 ovenfor.

4.3.2 Tidspunkt og sted for gjennomføring

Av utkastet til forskrift § 6 fremgår det at auksjonen vil foregå på en "nettbasert auksjonsplattform". Godkjente og kvalifiserte budgivere vil få oppgitt tidspunktet for auksjonen og nettside der auksjonen vil foregå.

De detaljerte reglene gir nærmere anvisning på organiseringen av auksjonen, se art. 2. Budgiver kan logge seg på den nettbaserte auksjonsplattformen med en vanlig nettleser. Det legges opp til at det gis tilgang til auksjonsløsningen ved at budgivere installerer autentiseringsnøkler i forkant av auksjonen. Auksjonarius distribuerer relevante autentiseringsnøkler og brukermanual for budgivningsplattformen til kvalifiserte budgivere i god tid før auksjonen starter.

Departementet gjør allerede nå oppmerksom på at budgiver under auksjonen bør ha reserveløsninger tilgjengelig, slik som minimum en ekstra datamaskin som tilfredsstillende systemkravene og gjerne tilgang til et alternativt nett, eksempelvis fastnett og mobilnett.

Auksjonens oppstartstidspunkt er ikke fastsatt, og vil bli kommunisert på et senere tidspunkt.

4.4 Forskriftens kapittel 3 - Om tildeling av tilsagn om tillatelse og vederlag

Utkastet til forskriftens kapittel 3 gir regler av betydning etter at produksjonskapasitet er vunnet gjennom auksjonen og Fiskeridirektoratet har gitt tilsagn om tillatelse.

Av § 7 første ledd følger at vinnerne av produksjonskapasitet kan knytte produksjonskapasiteten til en eller flere eksisterende tillatelser, forutsatt at tillatelsen produksjonskapasiteten knyttes til er hjemhørende i samme produksjonsområde som produksjonskapasiteten ble vunnet i.

§ 7 andre ledd bestemmer at det ikke kan gis tillatelse til produksjonskapasitet under 100 tonn. Formålet med denne regelen er å sørge for at tillatelser i drift ikke er uhensiktsmessig små. Bestemmelsen begrenser imidlertid ikke kjøp av kapasitet på auksjon å under 100 tonn, men innebærer at det ikke kan skrives ut et nytt *tillatelsesdokument* uten at produksjonskapasiteten er på minst 100 tonn. Som det fremgår av bestemmelsen, må eventuell produksjonskapasitet på under 100 tonn fusjoneres sammen med eksisterende tillatelser, eller være omsøkt fusjonert, innen en nærmere fastsatt dato. Dersom oppdretter

får et tilsagn på tillatelse på 100 tonn eller mer, vil dette nødvendigvis kunne skrives ut som en egen tillatelse i tillatelsesdokumentet.

Produksjonskapasitet lik eller over 100 tonn kan også legges på eksisterende tillatelser dersom det er ønskelig, og oppdretter må presisere dette i søknad om lokalitetsklarering til fylkeskommunene.

4.5 Forskriftens kapittel 4 - Hvem som kan delta i auksjonen

Av utkastet til forskrift § 9 fremgår det at alle budgivere må være registrert for å delta i auksjonen. Departementet vil presisere at registrering ikke forplikter noen til å inngi bud i auksjonen, se utkastet til forskrift § 9 første ledd.

Av bestemmelsens andre ledd følger at bare selskaper hjemhørende i EØS, Storbritannia eller Sveits kan registrere seg til auksjonen. I tredje ledd presiseres det at for å få utstedt tillatelsesdokument må det aktuelle selskapet være registrert med organisasjonsnummer i Brønnøysundregistrene.

§ 10 angir krav som stilles for å bli registrert som budgiver i auksjonen. Av bestemmelsen fremgår at den som ønsker å være med på auksjonen må fylle ut registreringsskjema, og tilfredsstille krav til egen finansiell situasjon, og laste opp skjema om dokumentasjon på betalingsevne. Registreringsskjema vil bli utarbeidet av Fiskeridirektoratet og gjøres tilgjengelig på direktoratets nettsider. Det er ikke tillatt å benytte et annet skjema.

§ 10 annet ledd slår fast at ikke kan "*registreres flere selskap tilhørende samme konsern*" i auksjonen. Formålet med bestemmelsen er å sikre at budgivningen skjer fra virksomheter i reell konkurranse. Departementet har også behov for oversikt over konkurransesituasjonen forut for auksjonen. Av samme grunn ønsker departementet oversikt over en budgivers eventuelle tilknyttede selskap, jf. regnskapsloven § 1-4. En slik oversikt bes lagt ved registreringen som budgiver.

I § 10 fjerde ledd fremgår en plikt for Fiskeridirektoratet til å avvise en registrering dersom den enten er levert for sent, eller inneholder vesentlige feil eller mangler. Slike *vesentlige feil eller mangler* kan eksempelvis være at ett av skjemaene mangler, eller at en budgiver ikke tilfredsstiller kravene til finansiell situasjon. Nærmere regler om kravene til en budgivers finansielle situasjon fremgår av utkastet til forskrift § 11.

I år foreslås det å gå bort fra kravet om bankgaranti som har vært gjeldende ved tidligere auksjoner, og i stedet benytte den samme løsningen som ble valgt i restauksjonsforskriften 2023 for den kommende auksjonen. Departementet vurderer at muligheten for å kreve erstatning for det tapet staten lider som følge av mislighold av auksjonsbeløpet, er tilstrekkelig sikkerhet for eventuell manglende innbetaling. Budgiver skal altså gjennom registreringsskjemaet avgi erklæring om egen finansiell situasjon, jf. utkastet til forskrift § 11 annet ledd. Vi ber særskilt om høringsinstansenes syn på denne endringen.

4.6 Forskriftens kapittel 5 – Budgivning

Auksjonsforskriften § 12 angir at bud skal gis i Nærings- og fiskeridepartementet sitt

auksjonssystem. Bud anses bindende i det de er registrert i auksjonssystemet og budrunden er avsluttet.

§ 13 gir regler for det tilfelle at det oppstår uforutsette hendelser under auksjonen, for eksempel tekniske utfordringer med auksjonssystemet.

I § 14 gis det regler for hvordan vinner kåres i auksjonen. I bestemmelsens første ledd vises til at dersom det er åpnet for exit-bud, kan restkapasiteten tildeles i tråd med de detaljerte auksjonsreglene. Det vises i denne forbindelse til utkast til detaljert auksjonsregelverk art. 23. Her heter det at auksjonarius vil velge et sett av exit-bud som gir den høyeste inntjeningen. Dersom det er flere ulike kombinasjoner av exit-bud, som alle gir like høy inntjening, vil en av disse bli valgt av auksjonssystemet. Et exit-bud kan bare aksepteres dersom budgiveren i det siste klokkebudet og eventuelle exit-bud knyttet til påfølgende reduksjon i etterspørselen, har en samlet produksjonskapasitet som tilsvarer budgiverens totale etterspørsel i den runden exit-budet er knyttet til.

Utkastet til detaljert regelverk art. 15-20 gir detaljerte regler for hvordan exit-bud fungerer.

I utkastet til detaljert regelverk art. 21 gis videre regler for en budgivers mulighet for å spesifisere en minste akseptable kapasitet (MAC). Som nevnt i punkt 3.3.2 ovenfor foreslås enkelte justeringer i denne adgangen.

Forskriftens § 15 viser hvordan innbetaling av vederlag skal foregå.

4.7 Forskriftens kapittel 6 - Avsluttende bestemmelser

I forskriftens avsluttende bestemmelser gis regler for at departementet fastsetter detaljerte regler for auksjonen, hvordan eventuell tilbakebetaling skjer, hva som skjer ved brudd på auksjonsreglene, samt søksmålsfrist, se utkastets §§ 16, 17, 18 og 19. Disse reglene er for alle praktiske formål uendret fra foregående tildelingsrunder.

5 Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser

Miljømessige konsekvenser av at det tildeles nye oppdrettskonsesjoner i grønne produksjonsområder er beskrevet i utkast til kapasitetsjusteringsforskrift, som har vært på [høring](#). Dette notatet omhandler kun hvordan auksjonen vil innrettes, noe som ikke har særlige miljømessige konsekvenser.

Økonomisk vil i midlertid en godt innrettet auksjon være av betydning.

Oppdrettskonsesjonene vil da allokere til aktørene med størst verdivurdering av disse, som også formodentlig er de mest effektive. Ettersom produksjonskapasitet er knapp, bør det tas sikte på at den fordeles til de mest effektive aktørene, da disse i utgangspunktet er best egnet til å skape verdier av tillatelsene. En slik løsning vil også sørge for at tillatelsene genererer inntekter for det offentlige.

Det er vanskelig å skulle anslå størrelsen på det samlede vederlaget. Dette vil avhenge av hvor mye kapasitet som auksjoneres, og hvilke priser som oppnås. Videre må kapasitet som

tilbys mot fastpris, som vekst på eksisterende tillatelser og vekst etter unntaksreglene i produksjonsområdeforskriften, trekkes fra den tilgjengelige veksten i grønne produksjonsområder på seks prosent.

Det vil videre være visse kostnader for den enkelte næringsaktør som ønsker å delta i auksjonen. Et delmål for auksjonen er at den ikke utformes mer komplekst enn nødvendig. Etter departementets syn er det foreslåtte auksjonsformatet forholdsvis enkel, både strategisk og administrativt. Det må likevel forventes at aktørene vil bruke ressurser i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av auksjonen, og at denne ressursbruken vil variere betydelig mellom aktører.

For forvaltningen er det knyttet visse administrative kostnader til forberedelser til, samt selve gjennomføringen av auksjonen. Auksjonen vil ventelig vare et sted mellom 1-3 dager, avhengig av lengden på budrundene, som fastsettes på forhånd, samt antallet budrunder som viser seg nødvendig for å få solgt produksjonskapasiteten, som blir klart i løpet av auksjonen. Det vil også avholdes en prøveauksjon i forkant av auksjonen. Hvor mange budrunder som er nødvendig er usikkert, og departementet presiserer igjen at auksjonens faktiske lengde kan være lengre (eller kortere) enn angitt. Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet dekker egne kostnader innenfor gjeldende rammer.