

Høringsnotat

Forslag til forskrift om tildeling av usolgt tillatelseskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret fra tildelingsrunden i 2022.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet gjennomførte fra 12. – 13. oktober 2022 en auksjon av ny tillatelseskapasitet til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjø. Auksjonen ble gjennomført som en simultan klokkeauksjon. Informasjon om auksjonen er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider: [Auksjon av tillatelser til laks, ørret og regnbueørret 2022 \(fiskeridir.no\)](https://www.fiskeridir.no/auksjon-av-tillatelser-til-laks-orret-og-regnbueorret-2022)

Det ble solgt til sammen 24 644 tonn maksimal tillatt biomasse (MTB) på auksjonen i 2022. 8 243 tonn MTB, fordelt over fem produksjonsområder, ble ikke solgt.

Produksjonsområde	Tonn MTB tildelt	Usolgt kapasitet (tonn MTB)
1 - Svenskegrensen til Jæren	0	1 249
6 - Nordmøre og Sør-Trøndelag	8 189	0
8 - Helgeland til Bodø	4 305	603
9 - Vestfjorden og Vesterålen	5 150	0
10 - Andøya til Senja	3 729	0
11 - Kvaløya til Loppa	3 071	148
12 - Vest-Finnmark	200	5 172
13 - Øst-Finnmark	0	1 071
Totalt	24 644	8 243

Tabell 1: Oversikt resultater og usolgt tillatelseskapasitet fra auksjonen i 2022

Dette høringsnotatet omhandler tildeling av den usolgte tillatelseskapasiteten til akvakultur med matfisk i sjø av laks ørret og regnbueørret. Tildelingen av kapasitet skal skje gjennom auksjon, og høringsnotatet drøfter blant annet utformingen av auksjonen og krav for å delta i denne.

Høringsfristen er 21. august 2023.

Denne saken inngår i et større sakskompleks for vurdering av miljøsituasjonen i produksjonsområdene, og påfølgende justering av produksjonskapasiteten for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Tildelingen av kapasitet tar utgangspunkt i trafikklyssystemet. Tildelingsrunden i 2022 fulgte av fargeleggingen av produksjonsområdene samme år, som ble gjort med utgangspunkt i miljøvurderingene av produksjonsområdene i 2020 og 2021. Mer informasjon om systemet: [Trafikklyssystemet i havbruk - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/trafikklyssystemet-i-havbruk).

1. Bakgrunn: systemet for kapasitetsjustering og tildelingsrunden 2022

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder, i de siste årene mot vederlag. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn MTB (Maksimalt Tillatt Biomasse). MTB innebærer at oppdretter aldri kan ha stående en biomasse i sjø som overstiger tillatelsens pålydende. Har oppdretter flere tillatelser, kan oppdretter (med visse begrensninger) ha stående en biomasse som utgjør summen av tillatelsene. Hver tillatelse er knyttet til en lokalitet, og også lokalitetene er avgrenset i MTB. Oppdretter kan uavhengig av antall tillatelser denne innehar, aldri ha stående en biomasse på en lokalitet som overstiger den MTB lokaliteten er klarert for.

Gjeldende system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett trådte i kraft 15. oktober 2017, jf. [forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret \(produksjonsområdeforskriften\)](#). Systemet innebærer at hver tillatelse er hjemmehørende i et av 13 produksjonsområder langs kysten. Innenfor hvert av disse produksjonsområdene vurderes næringens miljøpåvirkning i form av hvordan lakselus påvirker vill laksefisk. Er miljøpåvirkningen akseptabel (grønt) vil næringen kunne tilbys vekst. Er miljøpåvirkningen moderat (gult) fryses kapasiteten, og er miljøpåvirkningen uakseptabel (rødt) kan kapasiteten senkes.

Nærings- og fiskeridepartementet har fått gjennomført en risikovurdering av lakselussituasjonen i alle 13 produksjonsområdene, og har karakterisert hvert område i henhold til miljøpåvirkningen i "grønne", "gule" og "røde" områder. I grønne produksjonsområder legger systemet opp til at produksjonskapasiteten kan økes med inntil 6 pst. Vi viser i denne sammenhengen også til [Høring av forslag til forskrift om kapasitetsjustering](#) kapittel 2.

Nærings- og fiskeridepartementet ga gjennom forskrift [Forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2022 - Lovdata](#) tilbud om å øke MTB på eksisterende tillatelser til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret med 1 pst. innenfor grønne produksjonsområder. Enkelte innehavere av tillatelser kunne, gjennom ordningen med unntaksvekst, søke om økt kapasitet på eksisterende tillatelser med inntil 6 pst. Dette tilbudet var gjeldende i alle produksjonsområder for de aktørene som oppfyller kriteriene for unntak. Det ble i alt tildelt 141 tonn MTB som vekst på eksisterende tillatelser og 1 261 tonn MTB gjennom ordningen med unntaksvekst. Resterende tillatelseskapasitet ble tilbudt på auksjon, 32 887 tonn MTB.

Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet gjennomførte auksjonen 12. – 13. oktober 2022. Auksjonen ble gjennomført som en simultan klokkeauksjon. Det ble solgt totalt 24 644 tonn MTB på auksjonen, og det samlede vederlaget ble om lag 3,8 mrd. kroner. 8 243 tonn MTB ble ikke solgt. En oversikt over resultatene fra auksjonen finnes her: [Resultater fra lakseauksjonen 2022 \(fiskeridir.no\)](#).

2. Auksjon og gjennomføring

2.1 Innretning og hensyn i valg av denne

Etter departementets syn bør usolgt tillatelseskapasitet, dersom den tilbys på nytt, forsøkes solgt mot høyest mulig vederlag. Departementet vurderer det som prinsipielt vanskelig å tildele tillatelseskapasitet til en pris som formodentlig ligger betydelig under reell markedsverdi, fordi dette kan skape uønskede forventninger i forbindelse med fremtidige auksjonstildelinger. Vi legger derfor opp til å tilby restkapasiteten på auksjon.

Auksjoner er generelt sett gode allokeringsemekanismer, 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 hvilken form som er best egnet avhenger blant annet av godet som auksjoneres, sammensetningen av mulige budgivere og hvilken målsetning som settes for tildelingen.

Det er størst sannsynlighet for å få et effektivt utfall av auksjonen dersom 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 sin sanne verdivurdering. Dette kan eksempelvis være at budgiverne utsettes for risiko og usikkerhet knyttet til auksjonsutfall, strategisk kompleksitet i budgivningen, unødvendig kompleks auksjonsutforming eller insentiver til strategisk budgivning.

Departementets overordnede målsetning for den kommende auksjonen er at samlet vederlag maksimeres. En slik målsetning vil være egnet for å også ivareta andre samfunnsnyttige hensyn. Høyest mulig samlede inntekter innebærer at det er aktørene med størst betalingsvillighet som også 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 løsningen som gir det største vederlaget også sikre den mest effektive allokeringen. I tillegg vil det offentlige sikres størst mulig inntekter til fordeling mellom stat og kommunesektor.

Auksjonen i 2022 ble avholdt som en simultan klokkeauksjon. Dette auksjonsformatet er gunstig ved at det lar budgivere justere sin etterspørsel etter tillatelseskapasitet basert på relative priser mellom produksjonsområder. Simultan klokkeauksjon med informasjon om overskuddsetterspørsel legger også til rette for prisoppdagelse, som kan bidra til å bekrefte eller justere aktørenes egne verdivurderinger av godet som auksjoneres.

Produksjonsområde	Usolgt kapasitet
1 - Svenskegrensen til Jæren	1 249
8 - Helgeland til Bodø	603
11 - Kvaløya til Loppa	148
12 - Vest-Finnmark	5 172
13 - Øst-Finnmark	1 071
Totalt	8 243

Tabell 2: Oversikt usolgt produksjonskapasitet

Som det fremkommer av oversikten, fordeler den usolgte kapasiteten seg i et fåtall produksjonsområder. Som følge av dette reduseres betydningen av noen av hensynene simultan klokkeauksjon skal ivareta. Departementet ønsker derfor å benytte en enklere auksjonsinnretning for å tildele kapasiteten. Dette forventes å redusere kostnaden for budgivere i forbindelse med å delta på auksjonen, samt redusere forvaltningens kostnader knyttet til å avholde denne.

Departementet legger derfor opp til å benytte en lukket budrunde. Dette auksjonsformatet ble også benyttet i forbindelse med salg av restkapasitet fra tildelingen i 2018. En lukket budrunde er i utgangspunktet intuitiv og teknisk lett å gjennomføre. Den kan videre utformes på en rekke måter, hvor avveiningen vil være kompleksitet opp mot ønsket om en mest mulig effektiv løsning. Vi legger til grunn at uavhengig av utformingen av den lukkede budrunden vil dette være et mindre komplekst auksjonsformat enn alternative aktuelle auksjonsformer.

Vi ber særlig om høringsinstansenes syn på forslaget til utforming av en lukket budrunde, og hvorvidt det foreslåtte regelverket gir uheldige insentiver.

2.2 Utforming av lukket budrunde

En lukket budrunde innebærer at budgivere leverer sine bud uten at disse gjøres kjent for andre budgivere. Departementet legger opp til at tilgjengelig kapasitet tildeles på bakgrunn av en enkelt lukket budrunde.

I den lukkede budrunden i 2018 ble den tilgjengelige tillatelseskapasiteten delt opp i separate budobjekter. Disse var på 100 tonn eller mindre for hvert produksjonsområde, avhengig av hvor mye tillatelseskapasitet som var tilgjengelig. Budgivere kunne legge inn ett enkelt bud på så mange av budobjektene denne ønsket, men det kunne ikke tas forbehold ved noen av budene. Auksjonen ble avholdt som en førstepris lukket budrunde, som innebærer at vederlaget var tilvarende vinnende budgivers budstørrelse.

I 2018 gjensto det 414 tonn MTB i restauksjonen. Et hovedhensyn ved tildelingen av restkapasitet i 2018 var at innretningen innebar høy sannsynlighet for at all kapasiteten ble solgt. Departementet legger fortsatt vekt på dette hensynet, men ønsker også en utforming som i større grad bidrar til en effektiv allokering. Separate, forhåndsdefinerte budobjekter gir budgivere begrenset fleksibilitet i å uttrykke preferanser for ulike kombinasjoner av produksjonskapasitet. Samtidig gir løsningen som ble benyttet i 2018 høyere fleksibilitet til å uttrykke preferanser sammenlignet med en lukket budrunde i sin enkleste form, hvor budgivere leverer ett enkelt bud per produksjonsområde bestående av spesifikasjoner på ønsket mengde og en pris per tonn for den angitte mengden.

Departementet foreslår at bud fra samme budgiver for ulike produksjonsområder er gjensidig uavhengige av hverandre, og at det ikke kan stilles vilkår knyttet til noen av budene. Slike vilkår kunne eksempelvis vært at «Bud A i PO1 gjelder bare dersom bud B i PO 12 ikke vinner». Dette innebærer at vi ikke legger opp mekanismer som hensyntar at relative priser mellom produksjonsområder kan påvirke budgivers preferanser. Dette står i motsetning fra de ordinære klokkeauksjonene, men er tilsvarende for auksjonen av restkapasitet i 2018. Vi vurderer at slike mekanismer vil kunne øke kompleksiteten i

auksjonen betraktelig. Dette gjelder særlig for budgiverne, men også forvaltningen i forbindelse med å allokere kapasitet basert på innkomne bud. Vi viser til at en stor andel av tillatelseskapasiteten som nå skal tilbys fordeler seg over ett/noen få produksjonsområder, og at verdien av en slik fleksibilitet følgelig er redusert sammenlignet med den opprinnelige klokkeauksjonen.

Departementets forslag innebærer en auksjonsinnretning som legger til rette for at budgivere kan spesifisere sine preferanser for ulike kombinasjoner av mengde og pris, gjennom muligheten til å levere flere bud per produksjonsområde. Vi legger imidlertid ikke opp til en løsning som hensyntar at relative priser mellom produksjonsområder kan påvirke budgivers preferanse, jf. drøftelsen i forrige avsnitt. Dette står i motsetning til den ordinære klokkeauksjonen, men er tilsvarende auksjonen av restkapasitet i 2018.

Departementet vurderer at denne muligheten vil ha en todelt påvirkning på den samlede kompleksiteten i auksjonen. På den ene siden vil muligheten til å uttrykke preferanser for flere kombinasjoner av pris og mengde være en fordel for budgiver. Anta eksempelvis en budgiver med følgende verdsettelse og følgelig maksimal betalingsvillighet for produksjonskapasitet i et gitt produksjonsområde:

Preferanse	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)
Preferanse 1	100	200 000
Preferanse 2	200	175 000
Preferanse 3	2000	120 000

Om budgiveren skal uttrykke disse preferansene samlet ett enkelt bud med spesifisert pris og mengde må aktøren gjøre avveininger mellom hvorvidt den ønsker å legge inn et bud på en mindre mengde kapasitet til en høy angitt pris og forholdsvis høy sannsynlighet for å vinne, eller et lavere bud på en større mengde kapasitet med relativt lavere sannsynlighet for å vinne. Muligheten til å oppgi flere bud kan følgelig redusere den strategiske kompleksiteten for budgiveren. Samtidig fordrer det at budgivere er i stand til å vurdere preferanser for ulike mengder kapasitet. Dette kan være kompliserte avveininger, men departementet vurderer ikke dette som mer komplisert enn de avveiningene aktørene må gjøre i forbindelse med den ordinære klokkeauksjonen.

Departementet foreslår en annen regel for prisfastsettelse enn i auksjonen av restkapasitet i 2018. Det ble da benyttet en førstepris lukket budrunde, som innebar at budgiveren med det høyeste budet vant det aktuelle budobjektet og at prisen var tilsvarende vinnende budgivers angitte pris. Førstepris innebærer strategisk kompleksitet for budgivere, ettersom disse må avveie muligheten for å legge inn bud lavere enn egen verdsettelse opp mot sannsynligheten for å vinne auksjonsobjektet. En aktørs optimale bud avhenger da ikke bare av egen verdsettelse, men også av hvordan den samme aktøren vurderer hvilke andre bud som fremmes.

Departementet foreslår derfor en variant av en andrepris¹ lukket budrunde, hvor alle vinnende bud i et produksjonsområde som hovedregel betaler samme vederlag, tilsvarende budstørrelsen for det lavest vinnende budet. Dette gjør at budgivere står fritt til å uttrykke sin sanne betalingsvillighet for ulike mengder tillatelseskapasitet. En slik praksis følger også fra den ordinære auksjonen med simultan klokkeauksjon ved at prisene ikke økes i et produksjonsområde så snart det ikke er overskuddsetterspørsel, selv om gjenværende budgivere kan ha høyere betalingsvillighet.

For å øke sjansene for at all tilgjengelig kapasitet allokeres foreslår departementet en todelt allokeringsprosess, kombinert med at budgivere gis mulighet til å angi hvorvidt de er villige til å godta en avkortning av bud.

De neste punktene beskriver departementets forslag til auksjonsinnretning. 2.2.1 beskriver prosessen med å legge inn bud. 2.2.2 beskriver første steg i allokeringsprosessen, herunder hvordan innkomne bud rangeres, hvordan kapasitet allokeres på bakgrunn av disse, og hvordan prisfastsettelsen skjer. 2.2.3 beskriver andre steg i allokeringsprosessen, herunder hvordan eventuell gjenstående kapasitet etter første steg allokeres, og hvordan prisfastsettelsen skjer for denne kapasiteten.

2.2.1 Prosessen med budgivning

Budgivere leverer bud på Fiskeridirektoratets elektroniske budgivingsløsning. Budgiverne har mulighet til å levere flere bud per produksjonsområde. For å formulere et gyldig bud må budgiver spesifisere følgende detaljer:

- Hvilket produksjonsområde budet gjelder
- Kvantum
- Pris per tonn
- Hvorvidt budgiver er villig til å godta en avkortning av budet

Disse detaljene må spesifiseres for hvert enkelt bud.

Hvilket produksjonsområde budet gjelder er begrenset av de produksjonsområder det nå skal tilbys kapasitet. Kvantum oppgis i hele tonn. Kvantum har en nedre grense på ett tonn, mens den øvre grensen følger av tilgjengelig tillatelseskapasitet for produksjonsområdet. Dersom en budgiver leverer flere bud for ett produksjonsområde kan ikke summen av kvantum i budene overstige tilgjengelig tillatelseskapasitet i produksjonsområdet.

Pris per tonn angir den maksimale prisen budgiver er villig til å betale for omsøkt kvantum. Det er ingen øvre grense for pris, men prisen må være minimum lik minsteprisen for produksjonsområdet. Merk at ordningen med andrepris gjør at budgiver maksimalt betaler angitt pris om budet tildeles kapasitet, men at det faktiske vederlaget også kan bli lavere avhengig av spesifikasjonene i andre bud.

Hvorvidt budgiver er villig til å godta en avkortning angir om denne aksepterer å delvis vinne det spesifiserte budet. Tilsagn på et avkortet bud er kun aktuelt når budet ellers ikke ville

¹ I realiteten en nte-pris lukket budrunde, hvor n er rangeringen på den laveste budstørrelsen assosiert med et vinnende bud.

vunnet noe kapasitet. Avkortning er nødvendig for å tildele eventuell gjenstående kapasitet i forbindelse med andre steg i kapasitetsallokeringen, og omtales nærmere der.

For å ikke gjøre allokeringen av vinnende bud for komplisert foreslår departementet en øvre grense på 10 bud per budgiver per produksjonsområde. Vi ber om høringsinstansenes syn om dette er en hensiktsmessig grense.

Eksempelet under angir et mulig sett av bud fra en aktør for produksjonskapasitet. Eksempelet er for en fiktiv budgiver for et bud i produksjonsområde 5, med en minstepris på 50.000 kroner per tonn og en tilgjengelig tillatelseskapasitet på 3000 tonn MTB.

Produksjonsområde: 5		Tilgjengelig kap.: 3000 tonn MTB	
Budrangering	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)	Aksepterer avkortning?
1	71	134 000	Nei
2	50	123 000	Ja
3	145	103 000	Ja
4	157	91 000	Nei
5	112	88 000	Nei
6	106	76 000	Ja
7	214	69 000	Ja
8	130	67 000	Ja
9	104	56 000	Ja
10	27	53 000	Ja

Her har aktøren benyttet muligheten til å levere 10 bud, tilsvarende departementets forslag til grense for antall bud per produksjonsområde. Summen av bud er videre lavere enn tilgjengelig produksjonskapasitet i området, og det samlede budet oppfyller de øvrige kravene til bud. Aktøren har også angitt hvorvidt denne er villig til å godta en avkortning av det enkelte bud.

2.2.2 Allokering av tillatelseskapasitet – steg 1

Fiskeridirektoratet vil rangere alle innkomne bud for produksjonskapasitet i et gitt produksjonsområde etter oppgitt pris per tonn. For bud med samme angitte pris per tonn vil Fiskeridirektoratet rangere etter høyest omsøkt mengde. For bud med samme pris per tonn og omsøkt mengde vil rangering avgjøres ved loddtrekning, uavhengig av øvrige spesifikasjoner i budet. Dette vil være relevant når man kommer til klarering av auksjonen. Produksjonskapasitet vil så tildeles fortløpende, slik at budet med høyest rangering tildeles omsøkt kvantum, deretter budet med nest høyest rangering og så videre.

Allokeringen av kapasitet foregår inntil et av følgende tre alternativer inntreffer:

Alternativ 1: Dersom summen av omsøkt kvantum er mindre enn hvor mye kapasitet som er tilgjengelig i produksjonsområdet avsluttes auksjonen med usolgt produksjonskapasitet. Alle budgivere knyttet til inngitte bud vil da bli tildelt omsøkt kvantum, og prisen per tonn vil bli tilsvarende minsteprisen for produksjonsområdet.

Alternativ 2: Dersom alle/noen sekvensielt rangerte bud i det aktuelle produksjonsområdet tildeles omsøkt kvantum, og det ikke gjenstår produksjonskapasitet, avsluttes auksjonen. Vederlag per tonn vil bli tilsvarende prisen angitt i det lavest rangerte budet som tildeles produksjonskapasitet.

Alternativ 3: Dersom summen av omsøkt kvantum for et produksjonsområde er større enn tilgjengelig kapasitet blir kapasitet tildelt i tråd med rangeringen, inntil det ikke lenger gjenstår nok kapasitet til å tildele det neste budet. Denne situasjonen er eksemplifisert under, for et fiktivt produksjonsområde med en tilgjengelig produksjonskapasitet på 1000 tonn MTB, 9 innleverte bud og en minstepris på 50.000 kroner per tonn.

Bud-rangering	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)	Aksepterer avkortning?	Tildelt	Akkumulert tildelt	Gjenstående prod.kap	Vederlag per tonn
1	42	138 000	Ja	42	42	958	82 000
2	209	135 000	Nei	209	251	749	82 000
3	53	133 000	Ja	53	304	696	82 000
4	207	119 000	Nei	207	511	489	82 000
5	170	103 000	Nei	170	681	319	82 000
6	160	85 000	Ja	160	841	159	82 000
7	200	82 000	Ja				
8	240	80 000	Ja				
9	25	76 000	Ja				

Selv om rangert bud nr. 7 ikke vinner kapasitet bestemmer spesifikasjonene i dette budet prisen de øvrige budgiverne betaler, da etterspørselen møter tilbudet til denne prisen. Vederlaget for vinnende bud nr. 1 til 6 blir følgelig 82 000 kroner per tonn. Samtlige budgivere assosiert med bud nr. 1 til 6 vinner etterspurte kvantum for disse budene.

Med dette avsluttes del 1 i allokeringprosessen. I dette eksempelet gjenstår det 159 tonn MTB som forsøkes allokert gjennom steg 2.

2.2.3 Allokering av tillatelseskapasitet – steg 2

Gitt at summen av omsøkt kvantum overstiger tilgjengelig kapasitet vil det antagelig være en viss mengde gjenværende produksjonskapasitet som ikke kan allokere fordi det neste budet ikke er tilsvarende den gjenværende kapasiteten.

For å tildele den gjenværende kapasiteten foreslår departementet at budgivere gis muligheten til å angi hvorvidt de er villige til å akseptere tilsagn om avkortede bud, altså at de kan få tilsagn om deler av det etterspurte kvantum knyttet til budet. I steg 2 benyttes førstepris for å fastsette vederlaget, altså at vederlaget for budgivere som tildeles kapasitet gjennom steg 2 tilsvarer angitt pris. Utfallet av en slik løsning, gitt en fortsettelse av eksempelet over, er eksemplifisert under:

Bud-rangering	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)	Aksepterer avkortning?	Tildelt	Akkumulert tildelt	Gjenstående prod.kap	Vederlag per tonn
1	42	138 000	Ja	42	42	958	82 000
2	209	135 000	Nei	209	251	749	82 000

3	53	133 000	Ja	53	304	696	82 000
4	207	119 000	Nei	207	511	489	82 000
5	170	103 000	Nei	170	681	319	82 000
6	160	85 000	Ja	160	841	159	82 000
7	200	82 000	Ja	159	1 000	0	82 000
8	240	80 000	Ja	-			
9	25	76 000	Ja	-			

For di budgiveren assosiert med rangert bud nr. 7 godtar avkortning for dette budet, kan den gjenstående kapasiteten tildeles og budet delvis innfris. Vederlaget blir tilsvarende angitt pris assosiert med dette budet. Etersom avkortning kun benyttes i andre del av allokeringprosessen gjør avkortede bud det mulig å gi delvis tilsagn på bud som ellers ikke ville vunnet, til en pris som maksimalt er lik prisen som følger av første del av allokeringprosessen.

Det er imidlertid ikke gitt at budgiveren tilknyttet det neste budet er villig til å akseptere en avkortning. Dersom dette er tilfellet vil neste bud vurderes, inntil et bud aksepterer avkortning og kapasitet kan tildeles.

Bud-rangering	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)	Aksepterer avkortning?	Tildelt	Akkumulert tildelt	Gjenstående prod.kap	Vederlag per tonn
1	42	138 000	Ja	42	42	958	82 000
2	209	135 000	Nei	209	251	749	82 000
3	53	133 000	Ja	53	304	696	82 000
4	207	119 000	Nei	207	511	489	82 000
5	170	103 000	Nei	170	681	319	82 000
6	160	85 000	Ja	160	841	159	82 000
7	200	82 000	Nei	-	841	159	
8	240	80 000	Ja	159	1 000	0	80 000
9	25	76 000	Ja	-			

For di bud nr. 7 ikke godtar avkortning tildeles gjenstående kapasitet til bud nr. 8. Bud 8 vinner kapasitet ettersom den tilknyttede budgiveren aksepterer avkortning, og vederlaget tilsvarer oppgitt pris assosiert med budet.

Dersom et bud i steg 2 tildeles alt omsøkt kvantum, og det fremdeles gjenstår tillatelseskapasitet, vurderes neste bud. Dette er eksemplifisert under.

Bud-rangering	Kvantum (tonn)	Pris (kr. per tonn)	Aksepterer avkortning?	Tildelt	Akkumulert tildelt	Gjenstående prod.kap	Vederlag per tonn
1	42	138 000	Ja	42	42	958	82 000
2	209	135 000	Nei	209	251	749	82 000
3	53	133 000	Ja	53	304	696	82 000
4	207	119 000	Nei	207	511	489	82 000
5	170	103 000	Nei	170	681	319	82 000
6	160	85 000	Ja	160	841	159	82 000
7	200	82 000	Nei	-	841	159	

8	150	80 000	Ja	150	991	9	80 000
9	25	76 000	Ja	9	1000	0	76 000

Dersom ikke all kapasitet kan tildeles i steg 2 av allokeringsprosessen avsluttes auksjonen med usolgt kapasitet. Eventuell usolgt kapasitet påvirker imidlertid ikke størrelsen på vederlaget for tildelt produksjonskapasitet gjennom første del av allokeringsprosessen.

2.3 Minstepris

Departementet vil fastsette minstepriser for tilsagn om kapasitet, som vil annonseres i forkant av auksjonen. Det vil settes en minstepris for hvert enkelt produksjonsområde. Bud under minsteprisen vil ikke bli akseptert. Hensikten med minstepriser er delvis å sikre at kun seriøse aktører deltar i auksjonen, samt sørge for at det offentlige mottar en andel av verdien knyttet til tillatelseskapasitet i produksjonsområder med lav konkurranse. En minstepris er også egnet til å svekke insentiver til å inngå ulovlig prissamarbeid eller andre former for markedsmanipulasjon. Informasjon om minstepriser vil bli offentliggjort på Fiskeridirektoratets nettsider.

2.4 Tidspunkt og sted for gjennomføring av auksjonen

Informasjon om frist for registrering og innlevering av bud vil bli offentliggjort på Fiskeridirektoratets nettsider.

2.5 Publisering av informasjon

Fiskeridirektoratet vil kort tid etter auksjonen er avsluttet publisere informasjon om utfallet av auksjonen. Departementet vurderer at marginalbetraktninger rundt betalingsvillighet for den enkelte aktør er sensitiv informasjon, og det vil kun publiseres aggregerte tall over hvor mye den enkelte budgiver har vunnet, og til hvilken pris fordelt over produksjonsområde. Dette er tilsvarende den informasjonen som har blitt delt i etterkant av tidligere auksjoner.

3. Om bestemmelsene i forskriftsforslaget

3.1 Innledning

For restauksjonen 2023 tar departementet sikte på å fastsette de overordnede rammene for restauksjonen, herunder innretningen av den lukkede budrunden, i forskrift. I motsetning til tidligere ordinære tildelingsrunder, vil det ikke bli fastsatt detaljerte regler i et utfyllende auksjonsregelverk.

Valget av en slik gjennomføring skyldes at innretningen av den lukkede budrunden vil være relativt enkel sammenlignet med auksjonsinnretningen som er lagt til grunn ved tidligere ordinære tildelingsrunder. Departementet legger til grunn at informasjonen som gis om auksjonen i forskriften vil sikre god forutberegnelighet, og at budgivere her vil få god forståelse av innretningen av budrunden.

Det ble avholdt restauksjon i etterkant av den ordinære auksjonen i 2018. Vedlagt utkast til restauksjonsforskrift følger i hovedsak strukturen og det prosessuelle innholdet i restauksjonsforskriften for 2018, samt forskriftene for de ordinære auksjonsrundene 2018, 2020 og 2022. En sentral forskjell fra de foregående auksjonsforskriftene er imidlertid at

innretningen av budrunden nå fremstår mer detaljert. Bestemmelsene i utkast til restauksjonsforskrift redegjøres for nedenfor.

Kapittel 1 – Innledende bestemmelser

Forskriftens formål fremgår av § 1, og tilsvarer formålet angitt i akvakulturloven. Forskriftens § 2 angir forskriftens geografiske virkeområde.

Kapittel 2 – Auksjonsinnretning

I forskriftens § 3 angis den usolgte produksjonskapasiteten etter tildelingsrunden 2022 utfra produksjonsområder, og som følgelig er tilgjengelig i de angitte produksjonsområdene for den lukkede budrunden. 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 bestemmer at Fiskeridirektoratet og fylkeskommunene står for den offentlige kunngjøringen av tildelingsrunden som vil foregå via auksjon, og at utlysningsteksten publiseres på et tidspunkt departementet bestemmer.

§ 5 angir at den tilgjengelige produksjonskapasiteten angitt i § 3 tildeles gjennom en lukket budrunde, og at det er Fiskeridirektoratet som står for gjennomføringen av denne. I § 5 bokstav a-d angis utformingen av den lukkede budrunden. Disse reglene tilsvarer budrundens innretning slik denne er redegjort for i kapittel 2 i dette høringsnotatet.

§ 6 bestemmer at Fiskeridirektoratet fatter vedtak om tilsagn om produksjonskapasitet til vinnerne av auksjonen, og at økt kapasitet kan tildeles på en eller flere tillatelser, så fremt disse er hjemhørende i det produksjonsområde produksjonskapasiteten er vunnet i.

På samme måte som for restauksjonsforskriften 2018 samt de ordinære auksjonsforskriftene i 2020 og 2022, oppstilles det i § 6 annet ledd en begrensning for tildeling av tillatelser under 100 tonn. Formålet med regelen er å sørge for at tillatelser i drift ikke er uhensiktsmessig små. Bestemmelsen begrenser ikke kjøp av kapasitet i den lukkede budrunden på 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 angitt 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.

Når Fiskeridirektoratet har fattet vedtak om tilsagn om produksjonskapasitet, kan innehaver søke fylkeskommunen om klarering av lokalitet innenfor det produksjonsområdet tilsagnet om tillatelse gjelder. Departementet presiserer at tilsagnet ikke i seg selv gir rett til lokalitetsklarering. Vilkårene for lokalitetsklarering må vurderes konkret av fylkeskommunen.

§ 6 fjerde ledd bestemmer at retten til drift først starter når fylkeskommunen har skrevet ut tillatelsesdokument, likevel slik at tillatelsesdokument ikke kan skrives ut før eventuelle klager som følge av auksjonen er avgjort.

§ 7 gir en regel om at blant annet endringer i rammebetingelser mv., samt at departementet endrer eller trekker tilbake tillatelse i henhold til akvakulturloven § 9, ikke medfører refusjon av innbetalt vederlag. Risikoen ligger således hos, som ved tidligere tildelinger av tillatelser, den som innehar tillatelsen.

Kapittel 3 – hvem som kan delta i auksjonen

I § 8 første ledd sammenfattes vilkår for deltakelse i auksjonen. Budgivere må være registrert i henhold til § 9, innfri kravene til finansiell situasjon som oppstilles i § 10, og akseptere auksjonsreglementet slik det fremgår av forskriften for å kunne delta i auksjonen. Det presiseres at registrering til auksjonen ikke forplikter noen til å inngi bud.

I bestemmelsens annet ledd fremgår at bare selskaper hjemhørende i EØS, Storbritannia eller Sveits kan delta i auksjonen. Tilsvarende regel var inntatt senest i auksjonsforskriften for 2022, men da ved at også «fysiske personer» var inkludert. Etter departementets syn er det ikke praktisk at fysiske personer vil registrere seg, og vi kjenner ikke til tilfeller der fysiske personer har registrert seg til auksjoner under kapasitetsjusteringer vi har foretatt tidligere. I tillegg vil drift av akvakulturtillatelser for alle praktiske formål skje gjennom en selskapsform. Vi har derfor utelatt henvisningen til fysiske personer fra vedlagt utkast til forskrift.

I bestemmelsens tredje ledd fremgår at et selskap må være registrert med organisasjonsnummer i Brønnøysundregistrene for å kunne delta.

Budgivere må være registrert i henhold til § 9. Departementet har vurdert hvorvidt det er behov for at potensielle budgivere betaler et saksbehandlingsgebyr i forbindelse med registreringen. Departementet kan imidlertid ikke se at den lukkede budrunden vil innebære vesentlige beslag på forvaltningens saksbehandlingsressurser eller øvrige merutgifter. Følgelig anser vi ikke at et saksbehandlingsgebyr vil være nødvendig for denne restauksjonen.

I første ledd bokstav a-c angis de krav som stilles. Av bestemmelsen fremgår at den som ønsker å være med på auksjonen må fylle ut registreringsskjema, laste opp skjema om dokumentasjon på økonomisk evne til å betale vederlag, samt tilfredsstille krav til egen finansiell situasjon jf. § 10. Registreringsskjema vil bli utarbeidet av Fiskeridirektoratet og gjøres tilgjengelig på direktoratets nettsider. Det er ikke tillatt å benytte et annet skjema.

I de ordinære auksjonsrundene 2020 og 2022 ble det oppstilt et eksplisitt krav til bankgaranti. Hva gjelder dokumentasjonen på økonomisk evne til å betale eventuelle vederlag, stilles imidlertid ikke nærmere krav til slik dokumentasjon for denne restauksjonen. Selskapene står dermed relativt fritt i hvordan de dokumenterer sin betalingsevne for potensielle bud. Departementet legger til grunn at aktuell dokumentasjon kan være bekreftelse på selskapets likviditetssituasjon, låneavtale, bankgaranti mv. Fiskeridirektoratet vil utarbeide et skjema for erklæring av betalingsevne som kan benyttes som dokumentasjon på økonomisk evne, men annen dokumentasjon kan også benyttes.

§ 9 annet ledd slår fast at det ikke kan registreres flere selskap tilknyttet samme konsern. 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 registrering som budgiver.

I § 9 tredje ledd vises det til at registrering skjer elektronisk på Fiskeridirektoratets nettside, og at registrering må skje innen en nærmere angitt frist.

I § 9 fjerde ledd vises det til at frist for å levere og endre bud samme som fristen for registrering i tredje ledd.

I § 9 femte ledd gis Fiskeridirektoratet hjemmel til å avvise registreringen dersom den inneholder «vesentlige feil og mangler» eller er levert for sent. Eksempler på «vesentlige feil og mangler» kan eksempelvis være at ett av skjemaene mangler.

I § 9 sjette ledd åpnes det for å gi en kort frist for retting av formelle feil eller mangler ved inngitte bud.

Kapittel 4 – Avsluttende bestemmelser

De avsluttende bestemmelsene i §§ 11-16 gir regler uforutsette hendelser, innbetaling av vederlag, om virkningen av brudd på auksjonsregelverket, tilbakebetaling av eventuelt innbetalt vederlag dersom vedtak om tilsagn omgjøres, bestemmelser om søksmålsfrist samt ikrafttredelse. Disse reglene er i all hovedsak en videreføring av tilsvarende regler gitt i auksjonsforskrifter under tidligere tildelingsrunder.

Ulikt fra tidligere tildelingsrunder er imidlertid bestemmelsen om virkninger av brudd på auksjonsregelverket i § 13. I motsetning til tidligere, foreslår departementet at en budgiver som bryter de angitte reglene i § 13 første ledd *ikke* forpliktes til innleverte bud og eventuelle betalingsforpliktelser, all den tid brudd på de angitte reglene uansett vil medføre at det ikke tildeles tilsagn om tillatelse, eventuelt at tilsagn eller tildelt tillatelse trekkes tilbake dersom bruddet oppdages etter gjennomført auksjon.

Departementet foreslår at det i § 13 siste ledd presiseres at staten, i tillegg til tilbaketrekking av tilsagn om tillatelse eller tillatelse, vil kunne forfølge eventuelle økonomiske tap som følge av brudd på auksjonsregelverket gjennom sivilt søksmål.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppdrett er verdiskapende virksomhet med høy avkastning, og bør følgelig tilbys vekst gitt at det kan gjøres innenfor de miljømessige rammene som følger av trafikklssystemet. Salg av restkapasitet bidrar til samlet verdiskaping, og gir inntekter til stat og kommunal sektor til en relativt lav kostnad sammenlignet med øvrige skatter. En godt innrettet auksjon vil kunne legge til rette for at knappe oppdrettstillatelser tilfaller de mest effektive aktørene.

For den som vil delta i auksjonen vil det være noe kostnader knyttet til å sette seg inn i auksjonsregelverket og fylle ut registreringsskjema. Departementet foreslår en auksjonsform som skal være enklere enn den ordinære simultane klokkeauksjonen, men samtidig noe mer

kompleks enn auksjonen av restkapasitet i 2018. Samtidig vurderer vi at den strategiske kompleksiteten for budgiver kan være redusert sammenlignet med auksjonen av restkapasitet i 2018. Utforming av auksjonsregelverk er en avveining mellom effektivitet og kompleksitet. På den ene siden bør innretning legge til rette for en effektiv allokering av knappe ressurser. Samtidig må ikke kompleksiteten være så stor at auksjonen er unødvendig kostnadskrevende, ettersom dette kan redusere den samlede effektiviteten.

For forvaltningen er det knyttet visse administrative kostnader til forberedelser og gjennomføring av tildelingen. Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet dekker egne kostnader innenfor gjeldende rammer.

5. Miljømessige konsekvenser

Auksjonen innebærer salg av usolgt restkapasitet fra auksjonen i 2022. Miljømessige konsekvenser av denne tildelingen er drøftet i forbindelse med høring av tildelingsrunden i 2022, se blant annet [Høring av forskrift om kapasitetsjustering 2021/2022](#).