

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Adm.enhet: Tildelingsseksjonen
Saksbehandler: Erlend Godø
Telefon: 95915995
Vår referanse: 17/16815
Deres referanse:
Dato: 18.04.2018

Svar på høring - Forslag til forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018

Fiskeridirektoratet viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 7. mars 2018 med forslag til forskrift om tildeling av nye akvakulturtillatelser til laks, ørret og regnbueørret i 2018 (i det videre også omtalt som «auksjonsforskriften»).

Det er besluttet at de nye tillatelsene skal tildeles gjennom en auksjon. Høringen gjelder blant annet innretningen på auksjonen, forslag til auksjonsregler, og krav for å delta i auksjonen.

Fiskeridirektoratet har hatt forslaget på intern høring i regioner og avdelinger med frist 11. april. Det har ikke kommet innspill til selve auksjonsinnretningen, men det er tatt opp at fordelingen av produksjonskapasitet mellom områdene 12 og 13 ikke i tilstrekkelig grad fremmer det vekstpotensialet som ligger i område 13. Vi ser ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen i dette høringsnotatet.

Vi har ikke større prinsipielle innvendinger mot forslaget, men noen innspill knyttet til praktiske sider ved auksjonen, for eksempel muligheten for elektronisk registrering av budgivere. I tillegg til våre merknader nedenfor, som følger nummereringen i høringsnotatet, følger vedlagt en versjon av forslaget til forskrift med våre kommentarer i «Spor endringer».

Innledende betraktninger

Denne høringen inngår i det større sakskomplekset om innføring av et nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett, det såkalte trafikklssystemet. Systemet innebærer at det hvert andre år kan tildeles vekst i produksjonsområder hvor

miljøpåvirkningen i form av hvordan utslipp av lakselus er akseptabel. Veksten skal tildeles som vekst på eksisterende tillatelser og ved utstedelse av nye tillatelser. Inntektene fra salg av vekst på eksisterende tillatelser skal fordeles mellom stat, fylkeskommuner og kommuner etter en nøkkel hvor 80 prosent av inntektene fordeles til kommuner og fylkeskommuner.

Fiskeridirektoratet er enige med departementet at det har en rekke fordeler å tildele nye akvakulturtillatelser gjennom auksjon. Blant annet bidrar konkurransesituasjonen i en godt tilpasset auksjon til at samfunnet oppnår en avkastning som ligger nært den reelle markedsverdien ved salg av den typen knapphetsgoder som akvakulturtillatelser er. Samtidig kan auksjoner, avhengig av type og innretning, sørge for at tillatelsene fordeles på en ressurseffektiv måte for forvaltningen. Å tildele tillatelser etter økonomisk verdsettelse kan dessuten være en relativt enkel og forutsigbar måte å tildele på, og som bidrar til transparente og troverdige tildelinger med legitimitet i næringen og i samfunnet for øvrig.

Fiskeridirektoratets kommentarer til høringsforslaget

Til høringsnotatets punkt 1 og forskriftsforslagets § 3.

Av forskriftsforslagets § 3 første ledd følger i en tabell hvilken mengde produksjonskapasitet som skal auksjoneres i hvert produksjonsområde.

Fiskeridirektoratet stiller spørsmål ved om mengden produksjonskapasitet som skal selges i auksjonen bør fremkomme i auksjonsforskriften da dette reiser praktiske spørsmål. Hvor mye produksjonskapasitet som skal auksjoneres bort avhenger av hvor mye produksjonskapasitet som blir solgt til eksisterende akvakulturtillatelser, jamfør kapasitetsøkningforskriften¹ §§ 4 og 10. Hvor mye kapasitet som skal auksjoneres bort får man ikke før de eventuelle klagene på avslag på søknader om vekst etter unntaksregelen i § 10 er ferdig behandlet.

Det kan være hensiktsmessig å fastsette forskriften før dette og uten tall på hvor mye kapasitet som skal auksjoneres bort, og heller offentliggjøre hvor mye produksjonskapasitet som er for salg ved en senere anledning.

Til høringsnotatets punkt 4.1.1.

Som nevnt innledningsvis gjelder ikke denne høringen *om* akvakulturtillatelsene skal auksjoneres bort, men *hvordan*. En av departementets betraktninger er at konkurransesituasjonen skal bidra til at samfunnet får best mulig avkastning for salg av det begrensede godet akvakulturtillatelser er.

Fiskeridirektoratet stiller seg i utgangspunktet bak denne betraktningen. Samtidig er vilkårene for konkurranse svært ulik i de forskjellige produksjonsområdene. Noen områder har mange etablerte aktører og det er sannsynlig med høy konkurranse mellom disse.

¹ FOR-2017-12-20-2397 - Forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018

Dessuten kan man anta at noen aktører som vil søke å etablere seg i for dem nye produksjonsområder, og at dette vil kunne bidra til en ytterligere skjerpet konkurransesituasjon i attraktive produksjonsområder.

Andre produksjonsområder har relativt få aktører, gjerne av ulik størrelse og med ulike økonomiske ressurser, og det er mindre grunnlag for interesse fra nye aktører. I slike områder er konkurransen prisgitt få aktører. Deres vurderinger og handlinger, og andre lokale forhold i forbindelse med auksjonen, vil kunne ha stor innvirkning på den samlede konkurransesituasjonen i produksjonsområdet. Da blir det noe mer usikkert hvordan konkurransen vil utvikle seg, og om samfunnet oppnår optimal avkastning.

Per nå er det samlet sett utfordrende å forutsi hvordan konkurransen vil utvikle seg i de forskjellige produksjonsområdene i løpet av auksjonen. Men Fiskeridirektoratet er noe avventende til om de løsningene som er foreslått er tilstrekkelige til å oppfylle målet om best mulig avkastning i alle produksjonsområder. Forløpet av årets auksjon vil forhåpentligvis gi et godt grunnlag for vurderinger frem mot neste auksjonstildelingsrunde.

Fiskeridirektoratet slutter seg for øvrig til de betraktninger som ligger til grunn for departementets valg av auksjonsformat og auksjonstype

Til høringsnotatets punkt 4.1.2. og 6.1.1.om tillatelsers størrelse

Et resultat av senere års forskrifter om vekst på akvakulturtillatelse² har innebært at forvaltningen har beveget seg bort fra å fastsette akvakulturtillatelse i standardstørrelser, som innenfor matfisksegmentene inntil nylig har vært på 780 tonn maksimalt tillatt biomasse. Fiskeridirektoratet legger til grunn at det etter auksjonen i 2018 er ugjenkallelig slutt på å fastsette akvakulturtillatelse i standardstørrelser.

Standardstørrelsen har gjort utregninger spesielt innenfor driftsoppfølging og tilsyn enkle og forutsigbare da det var en fast sammenheng mellom antall tillatelse og maksimalt tillatt biomasse på lokaliteter og i konsern. Når størrelsen på tillatelse fra og med auksjonen blir enda mindre standard, vil Fiskeridirektoratet bemerke at det ikke er utenkelig at forvaltningen i fremtiden vil måtte bruke ressurser på å ettergå og verifisere at akvakulturtillatelse er fastsatt med riktig størrelse.

Av hensyn til registrering og oppfølging av akvakulturtillatelse foreslår vi i denne sammenheng at tillatelsers størrelse som en fast ordning rundes ned eller opp til nærmeste hele tall, på samme måte som det er fastsatt i kapasitetsøkningforskriften § 17, andre ledd, siste punktum.

Vi støtter for øvrig departementets vurdering om at det bør unngås at det som følge av auksjonen oppstår en rekke små tillatelse. Vi har ingen særlige preferanser i forhold til

² FOR-2016-06-30-855 - Forskrift om innføring av Bremnes-modellen som prøveordning i norsk lakse- og ørretoppdrett og FOR-2015-06-17-817 - Forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeaure i 2015

minimum størrelse på tillatelser, bortsett fra at vi vurderer 100 tonn som et absolutt minstemål.

Til høringsnotatets punkt 4.3. og forskriftforslagets § 7

I høringsnotatet står det at «[r]etten til å søke lokaliteter inntreffer når det er skrevet ut **tillatelsesdokument**, jf. utkastet til forskrift § 7.» Fiskeridirektoratet har registrert at ordlyden i § 7 i forslaget til forskrift uttrykker rettstilstanden korrekt og at det er utskriving av *tilsagn om tillatelse* som gir rett til å søke om klarering av lokalitet for akvakultur.

Til høringsnotatets punkt 4.4. og forskriftforslagets § 8

I tillegg til å nevne forhold som ikke fører til tilbakebetaling av innbetalt vederlag, ber Fiskeridirektoratet departementet vurdere å klargjøre hva som skjer med innbetalt vederlag dersom tilsagn trekkes tilbake eller gis til noen andre som følge av en klage.

Til høringsnotatets punkt 5.

Av høringsnotatets punkt 5 fremkommer en rekke oppgaver for Fiskeridirektoratet knyttet til registrering av budgivere og innhenting av opplysninger med videre. For å avklare rollene i forberedelsene til auksjonen så tidlig som mulig, og for å gi direktoratet forutsigbarhet i arbeidet med auksjonen og forberedelsene, ber vi departementet fastsette forskriften så snart som mulig heller enn å avvente resultatet fra andre prosesser før forskriften fastsettes. For eksempel avhenger mengden produksjonskapasitet for salg – utbudet - av hvor mye som tildeles som 6 prosent vekst etter kapasitetsøkingsforskriften § 12. Fiskeridirektoratet ber da departementet vurdere å lyse ut utbudet ved en senere passende anledning.

Det er i høringsnotatet foreslått at de som ønsker å registrere seg, gjør det på skjema fastsatt av Fiskeridirektoratet. Vi stiller spørsmål ved om den beste løsningen for registrering er rekommandert innsending eller personlig levering av skjema utfyllt på papir, jamfør forskriftsforslagets § 10 tredje ledd.

Vi legger til grunn at det mest praktiske for alle parter er et elektronisk skjema og at det er nærliggende at dette skjemaet ligger på våre nettsider og fylles ut der. I denne sammenheng ber vi departementet avklare hvilken grad av visshet man ønsker for at den som registrerer seg virkelig er den som den utgir seg for å være. En løsning hvor budgivere selv oppretter en brukerprofil og passord på våre nettsider uten å bruke ID-porten kan være tilstrekkelig. For utenlandske budgivere uten norske org. - eller fødselsnummer, vil muligens en løsning uten bruk av ID-porten være å foretrekke.

Vi ber departementet bekrefte så snart som mulig om bruk av elektronisk registrerings-skjema er en foretrukket løsning, og hvilke verifiseringsmekanismer man eventuelt ønsker å bruke.

Til høringsnotatets punkt 6. Forslag til budgivningsregler

Fiskeridirektoratet har per nå ikke kommentarer til de foreslåtte budgivningsreglene. Vi ber om mulighet til å kommentere auksjonsreglene før disse fastsettes med endelig virkning.

Innspill til brukergrensesnittet på auksjons-nettsiden/auksjonsdataprogrammet

Fiskeridirektoratet har noen innspill til nettsiden og dataprogrammet som skal brukes i auksjonen. De følgende innspillene baserer seg hovedsakelig på opplysninger som fremkommer i vedlegget «Description of auction format for allocation of aquaculture licenses in Norway – bidder perspective».

Budgivers utfylling av bokser i nettløsningen

Øverst på side 3 under punkt 1 er det beskrevet at

Bidders must then specify eight numbers in response in every auction round, indicating the number of tons MAB that they demand in each production area, at the specified current round prices»

Vi legger til grunn at kun et fåtall budgivere vil være interessert i å by på produksjonskapasitet i samtlige produksjonsområder. For de fleste budgiverne ville det være praktisk om man slapp å fylle ut «0» - null – i de områdene man ikke ønsker å by, mer enn én gang. Har man noen gang fylt inn «0» - null – i et produksjonsområde så registrerer dataprogrammet dette for alle kommende runder.

Synliggjøring av etterspørsel for auksjonsteamet

Forslaget innebærer et system hvor prisen i auksjonen øker i faste prosentvise størrelser basert på hvor stor etterspørselen er. Budgiverne skal få opplyst i sine skjermbilder om etterspørselen overstiger tilbudet med 200 prosent, er mellom 200 og 150 prosent av tilbudet, 150 til 120 eller 120 til 0 prosent.

Fiskeridirektoratet forventer i noen områder høy etterspørsel i de første rundene, gjerne betydelig høyere enn 200 prosent. Gjentatt prisstigning på 10 prosent, som er høyeste foreslåtte prisøkning, over flere runder vil kunne øke prisen relativt raskt. Vi legger til grunn at det i enkelte tilfeller likevel kan være aktuelt å øke prisen med mer enn 10 prosent for raskere å bringe ned etterspørselen dersom denne er svært høy. For å ha en raskere tilgang på nøyaktige tall for etterspørsel for eventuelt å øke prisen mer enn 10 prosent, ber vi departementet vurdere å gi i alle fall auksjonsteamet i sine skjermbilder informasjon om intervaller for etterspørsel som ligger over 200 prosent, gjerne så høyt som til 500 prosent. Vi foreslår at etterspørsel også synliggjøres i intervallene 200-350 og 350 til 500 prosent.

Vi utelukker ikke at det kan ha en positiv effekt for auksjonen som helhet også å synliggjøre for budgiverne etterspørsel i intervaller høyere enn 200 prosent, men ser ikke klare grunner til å be om at dette blir gjort.

Til høringsnotatets punkt 6.1.1 om fordeling av ny produksjonskapasitet

Fiskeridirektoratet forventer å få spørsmål om fusjonering av mindre tillatelser med større tillatelser. Vi ber departementet vurdere å klargjøre om, og i så fall hvordan, det vil bli mulig

å fusjonere nye små tillatelser med eksisterende tillatelser i samme produksjonsområde. Det vil for Fiskeridirektoratet og fylkeskommunene være en fordel om denne typen henvendelser reduseres til et minimum, eller at saksbehandlingen knyttet til slike fusjoner, herunder spørsmål om saksbehandlingsgebyr, avklares før utskrivning av tilsagn eller ved klarering av lokaliteter.

Med hilsen

Anne B. Osland
seksjonssjef

Erlend Godø
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskreven underskrift

Mottakerliste:

Nærings- og Fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO

Vedlegg

Kommentarer Fdir - Utkast til forskrift om tildeling av nye tillatelser til
akvakultur med matfisk i sjø av laks_ørret og regnbueørret i 2018