

Høringsnotat

Forslag til forskrift om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2022 (auksjonsforskriften 2022).

1 Innledning

Høringsnotatet gjelder tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret gjennom auksjon for tildelingsrunden 2022.

Forslaget er en del av kapasitetsjusteringen som foregår i norsk lakse- og ørretoppdrett annet hvert år gjennom det såkalte «trafikklyssystemet», se nærmere om dette i punkt 2 nedenfor.

I dette høringsnotatet foreslås en auksjonsinnretning som i all hovedsak tilsvarer auksjonsinnretningen slik den ble gjennomført for tildelingsrundene 2018 og 2020. Dette innebærer i korthet at auksjonen innrettes som en simultan klokkeauksjon, se nærmere redegjørelse under notatets punkt 2. Dette formatet innebærer at det gjøres tilgjengelig en mengde produksjonskapasitet i hvert område, at det settes en pris i hvert område, og at budgiverne gjennom flere, åpne runder angir sin etterspørsel i hvert område til de gitte prisene. Så lenge den samlede etterspørselen overstiger det samlede tilbudet, vil auksjonen fortsette med nye runder, og prisene øker inntil etterspørselen ikke lenger overstiger tilbudet.

Forslaget kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Kapasitet vil tildeles som ved tidligere tildelingsrunder, med at det tilbys vekst i grønne produksjonsområder. Vekst vil tilbys med en andel til fastpris, og resten på auksjon. Fastpristildeling avholdes først.
- Det gjøres tilgjengelig en gitt mengde kapasitet i hvert område, slik at det etter auksjonen kan være tildelt inntil 6 pst. vekst i alle grønne produksjonsområder. Mengden kapasitet som er tilgjengelig på auksjonen er avhengig av hvor mye kapasitet som blir kjøpt til fastpris.
- 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, ulike priser.
- Auksjonen innrettes i hovedsak som tilsvarende auksjon i 2020, men med noen justeringer i de detaljerte reglene:
 - o Ordningen med exit-bud som ble innført ved forrige tildelingsrunde videreføres.
 - o I forrige tildelingsrunde ble budgiverne informert om etterspørselen i hvert produksjonsområde i alle auksjonsrundene. Departementet ser at full informasjon om etterspørselen kan favorisere enkelte, større aktører. Det foreslås derfor å kun informere budgiverne om *hvorvidt det var overskuddsetterspørsel eller ei* til klokkeprisen for hvert produksjonsområde.

Dette må ses opp mot hensynet om at budgivere vil ønske å få bekreftet sine verdivurderinger.

- Det foreslås en forenkling av reglene om minste akseptable kapasitet (MAC).

2 Bakgrunn

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder mot vederlag. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn maksimalt tillatt biomasse (MTB), også omtalt som produksjonskapasitet. MTB innebærer at oppdretter ikke 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. Uavhengig av antall tillatelser oppdretter innehar, kan oppdretter aldri ha stående en biomasse på en lokalitet som overstiger den MTB som lokaliteten er klarert for.

Dagens system for kapasitetsjusteringer - det såkalte «trafikklyssystemet» - fremgår av Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*. Systemet 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 ett 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 reduseres.

Det kan tildeles inntil 6 prosent økt kapasitet i alle produksjonsområder der dette vurderes miljømessig forsvarlig. Tilbud om vekst fordeles mellom tillatelser til fastpris for eksisterende tillatelser, eller gjennom auksjon til nye tillatelser.

Departementet påpeker at denne høringen utelukkende gjelder regler for auksjonsinnretningen som gjennomføres for nye tillatelser. Forslag til forskrift om kapasitetsjustering for 2022, som blant annet gir regler for kapasitetsøkning for eksisterende tillatelser, har allerede vært gjenstand for høring. Høringsnotat og høringsinnspill til kapasitetsjusteringsforskriften finnes [her](#).

Det bemerkes videre at foreliggende høringsnotat ikke inneholder informasjon om selve fargeleggingen av produksjonsområdene, dvs. hvilke produksjonsområder som eventuelt blir farget "grønne", "gule" eller "røde" i 2022. Denne informasjonen blir gjort kjent på et senere tidspunkt.

2.1 Tidligere tildelingsrunder

2018 var første året det ble gjennomført kapasitetsjusteringer i tråd med trafikklyssystemet. Auksjonen for nye tillatelser ble gjennomført som en simultan klokkeauksjon fra 18 til 20 juni 2018. Det ble først tilbudt kapasitetsvekst på inntil to prosent på eksisterende tillatelser til fastpris, samt vekst etter unntaksbestemmelsen i produksjonsområdeforskriften § 12 på inntil

seks prosent. Etter disse tildelingene ble den resterende tilgjengelige kapasiteten tilbudt på auksjon, 15 359 tonn. 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. Etter en restauksjon (lukket budrunde) i september 2018, ble det 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.

I 2020 ble auksjonen igjen gjennomført som en simultan klokkeauksjon. Auksjonen ble avholdt 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. kr., med en gjennomsnittspris på 220 000 kr. per tonn.

Som følge av den ekstra ressursbruken en tilleggsauksjon medfører, både for forvaltning og for næringsaktører, ble det fra auksjonskonsulenten foreslått en mekanisme for å øke sjansene for at all kapasiteten ble solgt – exit-bud. Denne ordningen fungerte som tiltenkt, og all kapasiteten ble solgt uten behov for tilleggsauksjon.

2.2 Årets tildelingsrunde

Hva gjelder årets tildelingsrunde er det besluttet at denne i det store og hele gjennomføres som i 2020. Det tildeles vekst i grønne produksjonsområder. Innledningsvis vil det gjennomføres en fastpristildeling, der eksisterende aktører i grønne produksjonsområder tilbys vekst på sine tillatelser til en på forhånd fastsatt fastpris. Størrelsen på denne fastprisen er ennå ikke besluttet. I tillegg vil det for aktører som tilfredsstillir 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 kapasitet er tildelt gjennom fastpristildelingen og som unntaksvekst. Når det er avklart hvor mye kapasitet som selges til gjennom disse ordningene, vil det gjøres tilgjengelig så mye kapasitet på auksjonen at den totale veksten utgjør seks prosent.

Aktører som har søkt og fått tildelt kapasitet gjennom ordningene kan frasi seg denne mot tilbakebetaling av vederlag i etterkant. Dette gjør at den nøyaktige størrelsen på kapasiteten som kan tildeles på auksjon ikke vil foreligge før fristen for å frasi seg kapasitet ervervet til fastpris er utløpt.

Departementet tar utgangspunkt i kapasiteten ved årsskiftet 2021/2022, slik denne fremkommer av akvakulturregisteret, for å beregne hvor mye MTB seks prosent utgjør i hvert produksjonsområde. Det er bare kommersielle tillatelser og utviklingstillatelser som omfattes av produksjonsområdeforskriften, og det er derfor bare MTB som er registrert som en av disse tillatelsene som utgjør grunnlaget for beregningen.

Produksjonsområde	MTB per 31.12.21	Seks prosent
1	20 815	1 249
2	43 888	2 633

3	94 679	5 681
4	100 432	6 026
5	50 746	3 045
6	136 880	8 213
7	59 958	3 597
8	82 538	4 952
9	86 785	5 207
10	62 158	3 729
11	53 654	3 219
12	89 541	5 372
13	17 851	1 071

I tabellen over, i kolonnen MTB, angis summen av maksimal tillatt biomasse for alle 13 produksjonsområder ved årsskifte 2021 – 2022. Den neste kolonnen angir hva en absolutt endring i produksjonskapasitet på seks prosent utgjør i MTB. Dette innebærer at kolonnen viser økningen i produksjonskapasitet dersom produksjonsområdet fargelegges grønt, og således hvor mye MTB som skal tildeles. I beregningen av hvor mye kapasitet seks prosent utgjør er det rundet av til nærmeste hele tonn.

3 Årets auksjonsinnretning

3.1 Hensyn bak auksjonsutformingen

Auksjoner er generelt sett gode allokeringmekanismer, 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 auksjonsform som er mest egnet vil avhenge av blant annet av egenskapene til godet som auksjoneres, og hvilken målsetning som settes for tildelingen.

En auksjon er mer sannsynlig å oppnå et effektivt utfall hvis den er kompetitiv, og budgiverens bud reflekterer den sanne verdivurderingen av godet som auksjoneres. Auksjonen bør derfor designes med tanke på å fjerne forstyrrelser som gjør at budgiverne ikke har incentiver til å by i samsvar med den sanne verdivurderingen. Dette kan være at budgiverne utsettes for risiko og usikkerhet knyttet til auksjonsutfall, strategisk kompleksitet i budgivingen, unødvendig kompleks auksjonsutforming eller incentiver til strategisk budgiving.

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.

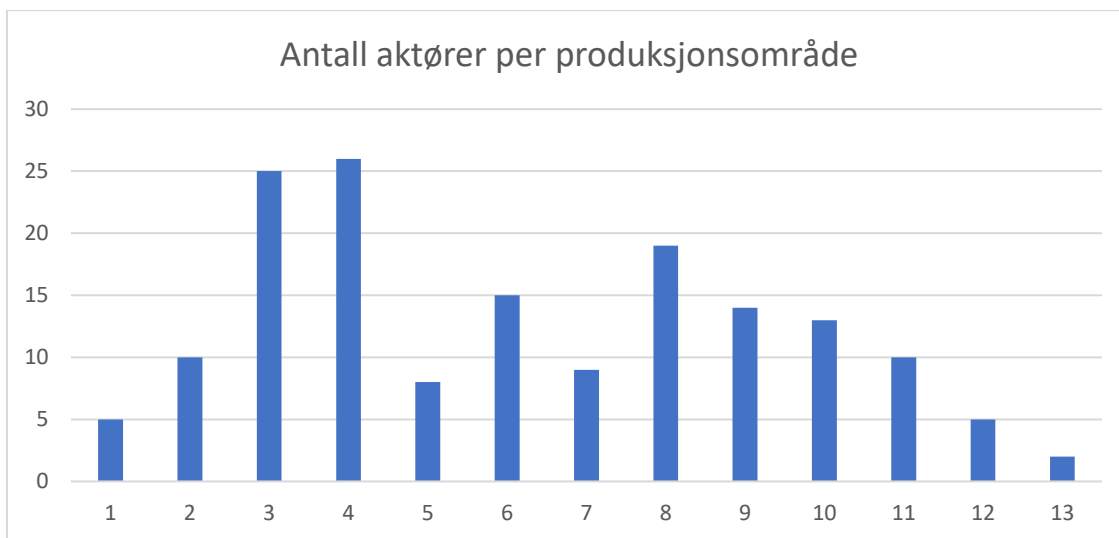
Næringen består av et stort spenn av aktører. Det er i overkant av 100 ulike selskaper som innehar kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Noen av

disse er store børsnoterte, mens andre er relativt små og unoterte. Departementet ser det som sannsynlig at selskapene vil ha ulike forutsetninger for å ha full forståelse av sammenhengene i auksjoner med komplisert karakter. Det kan også tenkes at flere av aktørene har deltatt i en av de tidligere auksjonene av tillatelseskapasitet i 2018 og 2020. Hvis auksjonen utformes med for stor kompleksitet vil dette kunne være en relativ ulempe for nye aktører, som muligens ikke er like godt kjent med auksjonen. Samtidig må nødvendigvis auksjonen ha en viss kompleksitet. Simultan auksjonering av kapasitet i flere ulike produksjonsområder byr på en del praktiske utfordringer med hensyn på å oppnå den mest effektive løsningen, og dette må ivaretas gjennom auksjonsdesignet. Avveiningen blir da et auksjonsdesign som er så komplekst at det legges til rette for en effektiv løsning, men uten at aktører byr forskjellig fra egen verdivurdering som følge av en for kompleks auksjonsutforming.

Hensikten med auksjonen er å selge produksjonskapasitet i produksjonsområder der miljøtilstanden er god. Hvis miljøtilstanden vurderes for å være god i flere produksjonsområder, kan kapasitet i ulike områder ses på som 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. Også de to 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. Både fleksibilitetsregler og interregionalt 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 vil være avhengig av hvor etablert vedkommende er i det aktuelle produksjonsområdet. Hvis en aktør eksempelvis allerede driver virksomhet i et produksjonsområde, og vedkommende har ledig lokalitets-MTB, er det sannsynlig at betalingsviljen for marginal produksjonskapasitet er 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 mindre ledige lokaliteter. Aktører med ledig kapasitet vil følgelig ha høyere betalingsvilje for denne kapasiteten. Tilsvarende vil en aktør som av andre årsaker kan drive særlig godt også ha høyere betalingsvilje enn mindre produktive aktører. En aktør uten drift i området vil ha visse etableringskostnader, og må derfor være tilstrekkelig mer effektiv til at disse merkostnadene oppveies. Etablerte aktører vil følgelig kunne ha et visst konkurransefortrinn sammenlignet med nye, eller aktører som ønsker å etablere seg i nye produksjonsområder.

Utfallet av auksjonen vil formodentlig bli mer effektivt jo flere aktører som ønsker å delta i hvert produksjonsområde. Departementet anerkjenner at antallet aktører varierer betydelig mellom produksjonsområdene, noe som kan gjøre at auksjonen blir mer kompetitiv i enkelte områder enn i andre. Dette gjelder særlig i produksjonsområde 13, hvor det bare er to aktører, og i produksjonsområde 1, hvor det er én dominerende aktør som kjøpte all tilgjengelig kapasitet til minimumspris ved forrige auksjon. Dette er i midlertidig produksjonsområdene med minst biomasse, og konsekvensene er derfor mindre av at auksjonen ikke nødvendigvis er så kompetitiv som ønskelig. Departementet har derfor ikke vurdert en egen tildelingsform for disse områdene. Figuren under viser for øvrig hvor mange aktører som innehar produksjonskapasitet i de ulike produksjonsområdene, per 31.12.2021.



Figur 1: Antall aktører per PO. Kilde: Fiskeridirektoratet

3.2 Auksjonsformat

Med bakgrunn i de hensyn som er beskrevet ovenfor, har departementet besluttet at årets auksjon skal avholdes som en simultan klokkeauksjon. Dette er det samme auksjonsformatet som er blitt benyttet ved de foregående to auksjonsrundene. Departementet har inntrykk av at en slik auksjonsinnretning har fungert godt ved begge de to foregående tildelingsrundene. Vederlaget per tonn maksimal tillatt biomasse fra de to tildelingene har vært langt høyere enn i alle tidligere tildelingsrunder, og det er derfor grunn til å anta at auksjonene har fungert med tanke på at det begrensede godet skal allokere til de mest effektive aktørene.

I forbindelse med tidligere auksjonsrunder har departementet foretatt en drøftelse av ulike auksjonsformer, og hvor egnet hver av disse er for den forestående auksjonsrunden. Dette har vært en bred tilnærming, der konklusjonen begge ganger har vært at simultan klokkeauksjon er mest egnet. Dette har også vært den innleide auksjonskonsulentens foretrukne auksjonsform både i 2018, 2020 og for den kommende 2022-runden. Departementet ser det derfor ikke som nødvendig å i særlig grad redegjøre for hvilke vurderinger som ligger bak dette valget, men viser heller til tilsvarende høringsnotat i 2018 og 2020 for dette. En videreføring av samme format som tidligere er også hensiktsmessig med tanke på at aktører ønsker forutsigbarhet i tildelingsformen.

Til tross for at auksjonsformatet blir det samme, foreslås det noen justeringer i de detaljerte reglene for auksjonen sammenlignet med de foregående auksjonene. I neste punkt vil departementet redegjøre for reglene for en klokkeauksjon, og trekke frem på hvilke områder den kommende auksjonen skiller seg fra auksjonene fra de foregående tildelingsrundene.

3.3 Regler for klokkeauksjon

En klokkeauksjon forgår over flere budrunder (klokkerunder). På starten av hver klokkeunde 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 å bli tildelt i hvert produksjonsområde til rundeprisen. Det ønskede antallet tonn for hvert enkelt produksjonsområde er budgivers klokkebud for den runden.

På slutten av hver runde vil auksjonarius vurdere om alle klokkebud i den runden kan imøtekommes av den tilgjengelige kapasiteten. Det samlede klokkebudet for et produksjonsområde er summen av klokkebudene fra alle budgiverne for det produksjonsområdet. Dersom det samlede klokkebudet i et produksjonsområde overstiger den tilgjengelige kapasiteten i det produksjonsområdet, vil det være overskuddsetterspørsel i det produksjonsområdet i den runden.

Dersom det er overskuddsetterspørsel i noen produksjonsområder, vil en ytterligere klokkeunde avholdes. I det tilfellet, vil auksjonarius øke prisen i de produksjonsområdene hvor det er overskuddsetterspørsel, mens pris i øvrige produksjonsområder forblir 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 etterspørsel i et produksjonsområde etter hvert som prisene øker. 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. En budgiver kan ikke ha høyere etterspørsel i gjeldende budrunde enn hva denne hadde i forrige runde. 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, da under navnet «aktivitetsregler». 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 dersom budgiver ikke vinner noen kapasitet i det samsvarende produksjonsområdet gjennom budgivers siste klokkebud.

Det foreslås å tillate at budgiverne kan angi, endre eller trekke tilbake sin minste akseptable kapasitet gjennom hele auksjonen, når de legger inn klokkebudet, forutsatt at deres totale klokkebudetterspørsel ikke har falt til null i en tidligere runde (og dermed ikke etter slutten av klokkerundene). Muligheten for å fortløpende oppdatere minste akseptable kapasitet er nytt sammenlignet med tidligere auksjoner, da denne muligheten var begrenset til å redusere minstenivået i etterkant av budgivningen, men før vinnende exit-bud ble valgt. Departementet anser at denne endringen gir aktører økt fleksibilitet underveis i auksjonen, uten å medføre noen reell nedside. Endringen er altså utelukkende en forbedring av auksjonsutformingen.

Det foreslås 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. 14.

3.3.3 Informasjonsregel

Informasjonsregelen bestemmer hvor mye informasjon som gis om samlet etterspørsel etter kapasitet i de ulike produksjonsområdene underveis i klokkeauksjonen. Dette er en avveining mellom å gi tilstrekkelig informasjon, men samtidig ikke for mye. På den ene siden er det et hensyn at auksjonen gir nok informasjon for budgiverne til at de kan oppdatere sine forventninger om auksjonen og potensielt justere sine verdivurderinger basert på den etterspørselen som blir uttrykt av øvrige budgivere. På den annen side kan det å gi for detaljert informasjon gi uheldige effekter ved at større budgivere ensidig kan redusere egen etterspørsel og slik avslutte auksjonen i et produksjonsområde. Dette er en særlig bekymring i produksjonsområder med få budgivere.

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%. En slik tilnærming gir noe informasjon om etterspørselen, som kan benyttes av budgiverne i deres verdivurderinger. Samtidig vil informasjon i intervaller kunne ha negative konsekvenser for budgivningen, ved at enkelte større aktører kan flytte bud mellom produksjonsområder for å hente mer informasjon om størrelsen på overskuddsetterspørselen. Dette er i seg selv uheldig for auksjonen, og vil i tillegg redusere verdien på informasjonen som oppgis på grunn av strategiske bud.

I 2020-auksjonen ble denne tilnærmingen endret, og departementet valgte å heller 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 klokkeunder, og vil derfor fjerne eventuelle fordeler større aktører kan ha av denne muligheten ved at alle aktører gis full informasjon. Samtidig vil nøyaktig informasjon om overskuddsetterspørsel kunne øke muligheten for at aktører inngår uønsket prissamarbeid, særlig i områder hvor det er få aktører som konkurrerer om kapasiteten, gjennom forholdsvis store reduksjoner i egen etterspørsel for å avslutte auksjonen.

Departementet vurderer for den kommende auksjonen å gå bort fra tidligere praksis, og ikke oppgi noen informasjon rundt størrelsen på overskuddsetterspørselen annet enn å opplyse om hvorvidt det fremdeles er overskuddsetterspørsel. Departementet vurderer at de potensielle negative konsekvensene av å gi informasjon i intervaller, slik som i 2018, er mer uheldig enn de to alternative tilnærmingene der det enten gis full informasjon eller ingen informasjon. Etter departementets syn vil publisering av full informasjon primært gi en fordel til store budgivere, på bekostning av de mindre. Å ikke gi informasjon vil derfor kunne gi like vilkår for alle budgivere, men dette må ses opp imot de fordelene informasjon om overskuddsetterspørsel er ment å gi, ved at budgivere får bekreftet sine verdivurderinger.

Det bes særlig om høringsinstansenes syn på forslaget om at det ikke publiseres informasjon om overskuddsetterspørselen etter hver klokkeunde. Herunder hvor verdifullt det er for den enkelte budgiver å få bekreftet egne verdivurderinger.

Regelen for hvilken informasjon auksjonarius kan gi om samlet etterspørsel etter hver klokkeunde, fremgår av utkast til detaljert regelverk Art. 18.

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 klokkeundene 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.

Det er hensiktsmessig at kapasitet primært skal tildeles gjennom klokkebud, da dette forventes å gi større samlet vederlag. Mekanismen med exit-bud er ment å sørge for at all kapasiteten tildeles, men det er ønskelig at forholdsvis små kvanta tildeles som exit-bud. 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 for den kommende runden å knytte den prosentvise økningen til startprisen, heller enn rundeprisen runden før.

Å knytte prisøkningen til størrelsen på overskuddsetterspørselen er i utgangspunktet hensiktsmessig. Dette legger opp til at prisen kan økes raskere i starten av auksjonen når overskuddsetterspørselen er stor, men i saktere intervaller når etterspørsel nærmer seg tilbudet. Samtidig må dette ses opp mot den foreslåtte endringen i at det ikke skal gis informasjon til budgiverne underveis i auksjonen. Ulik størrelse på prisøkningen kan gi budgiverne indikasjoner på størrelsen på overskuddsetterspørselen, som kan være uheldig.

Departementet foreslår to ulike prisregler:

1. Det settes en fast prosentuell prisøkning for hver runde, 5 pst. av startprisen for hvert produksjonsområde. Konsekvensen er at auksjonen potensielt kan ta lengre tid i produksjonsområder der etterspørselen er stor. Den forrige auksjonen gikk over 10 runder, men ved den foreslåtte endringen ville den vart 13 runder.
2. For å hensynta at det er ønskelig at auksjonen ikke varer lenger enn nødvendig, foreslås en alternativ prisregel med to intervaller for prisstigning. Når overskuddsetterspørselen er over eller lik 50 prosent av tilgjengelig kapasitet, er prisstigningen 10 prosent av minimumsprisen i produksjonsområdet. Når overskuddsetterspørselen derimot er lavere enn 50 prosent er prisstigningen 5 prosent av minimumsprisen. Budgiverne vil dermed få informasjon om når overskuddsetterspørselen blir lavere enn 50 prosent, men dette anses for å være mindre problematisk enn å gi detaljert informasjon etterhvert som overskuddskapasiteten går mot null.

Avveiningen av disse alternativene er hvorvidt en løsning med to ulike prosentsetser gir mer informasjon om overskuddsetterspørsel enn ønskelig. På den annen side vil en løsning med en fast prosentsettsats kunne gjøre at auksjonen drar ut i tid. Forrige auksjon ble avholdt i løpet av en arbeidsdag, og en endring kan medføre at man må bruke mer tid.

3.4 Exit-bud

For å unngå at noe av kapasiteten ikke blir solgt, ble det i den forrige auksjonstildelingen lagt inn en mekanisme med exit-bud. Denne mekanismen fungerte som tiltenkt, ved at all kapasitet ble solgt. Dette er en forbedring sammenlignet med auksjonen i 2018, hvor det ble avholdt en ekstraauksjon for å allokere den gjenstående kapasiteten, med den ekstra ressursbruken en slik ekstraauksjon medfører. Departementet vil derfor videreføre ordningen med exit-bud også for den kommende auksjonen.

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 klokkeunde.

Det kan ikke bys på mer kapasitet gjennom ordningen enn etterspørselsreduksjonen i klokkebud fra det som til enhver tid er forrige klokkeunde. Budgiver kan altså spesifisere en pris og en mengde kapasitet, der prisen må være mellom klokkeprisen i inneværende og forrige runde, og mengden er oppad begrenset til reduksjonen i etterspørsel fra forrige runde. Budet kommer i tillegg til budgivers nye totale klokkebud.

Mer spesifikt om exit-bud:

- Etter man har foretatt en reduksjon av klokkebudet, vil det nye klokkebudet defineres som «den grunnleggende kapasitet».

- Exit-bud kan gi budgiver ytterligere kapasitet på tvers av ett eller flere produksjonsområder, men kan bare tildeles hvis budgiveren allerede er tildelt den grunnleggende kapasiteten til det spesifikke exit-bud.
- Den «ytterligere kapasiteten» kan ikke overstige differansen mellom budgivers totale klokkebud før etterspørselsreduksjonen og den grunnleggende kapasiteten (som er lik budgivers totale klokkeetterspørsel etter etterspørselsreduksjonen). Budgiver kan derfor ikke by på mer produksjonskapasitet via exit-bud enn antall tonn som budgiver reduserte sin klokkebudetterspørsel med.
- Budgiver kan legge inn «exit-pris» for ett eller flere produksjonsområder. Budgiver vil kun tildeles produksjonskapasitet via exit-bud i produksjonsområder hvor budgiver har spesifisert en exit-pris. Dersom budgiver har spesifisert exit-priser i flere produksjonsområder kan «ytterligere kapasitet» tildeles som en miks på tvers av disse produksjonsområdene, til de ulike, spesifiserte exit-prisene.
- Dersom et exit-bud aksepteres kan budgiver tildeles en vilkårlig mengde av ekstra kapasitet i de produksjonsområder hvor det er spesifisert en exit-pris, der den totale summen på tvers av alle produksjonsområder ikke overstiger den «ytterligere kapasitet» spesifisert for det budet. Vær oppmerksom på at budgiver muligens ikke tildeles all ønsket ekstra produksjonskapasitet.
- Dersom noe produksjonskapasitet i tilknytning til exit-bud blir tildelt, vil exit-prisen i det exit-bud kun gjelde for den ekstra kapasiteten som blir tildelt budgiver utover den grunnleggende kapasiteten.

Budgiver kan gi, endre eller trekke tilbake sine exit-bud når de gir sine klokkebud forutsatt at deres totale klokkebud ikke har falt til null i en tidligere runde. Flexibilitet til å endre tidligere exit-bud, justere etterspørselen etter ekstra kapasitet og potensiell miks på tvers av produksjonsområder etter hvert som klokkebudene endres, kan hjelpe budgiverne med å administrere budsjettene sine.

3.4.1 Eksempel 1: Hvordan gi et exit-bud

Under følger et tenkt scenario der kapasitet selges i tre produksjonsområder (PO), A, B og C.

- I runde 1 er rundepreisen NOK 100.000 i POA, rundepreisen er NOK 110.000 i POB, og rundepreisen er 120.000 i POC; og budgiver X legger inn et klokkebud på 100 tonn i POA, 50 tonn i POB og null tonn i POC. Budgiver X sitt totale klokkebud er dermed på 150 tonn.

Runde 1	Rundepreis	X' klokkebud (Tonn MTB)
Område A	100 000	100
Område B	110 000	50
Område C	120 000	0
Totalt	-	150

- I runde 2 økes rundepreisen til NOK 105.000 i POA, til NOK 115.000 i POB, og til NOK 125.000 i POC. Budgiver X legger inn et klokkebud på 90 tonn i POA, og null tonn i de to andre produksjonsområdene. Budgiver X sitt totale klokkebud er da på 90 tonn.

Runde 2	Rundepris	X' klokkebud (Tonn MTB)
Område A	105 000	90
Område B	115 000	0
Område C	125 000	0
Totalt	-	90

Budgiver X har gjort en reduksjon i sin etterspørsel og kan dermed legge inn et exit-bud i tilknytning til denne reduksjonen i ønsket kapasitet. Den grunnleggende kapasiteten for dette exit-budet er 90 tonn, og vil være underlagt følgende restriksjoner:

- Den ekstra kapasiteten for dette exit-budet kan ikke overstige 60 tonn, hvilket er differansen mellom budgiver X sitt totale klokkebud i runde 1 (150 tonn) og den nye grunnleggende kapasiteten (90 tonn);
- Exit-prisen må være minst lik rundeprisen i runde 1, og kan ikke overstige rundeprisen i runde 2.

La oss anta at budgiver X legger inn exit-bud (E1) på:

- Opptil 20 tonn,
- I enten POA eller POB
- Til prisen NOK 104.000 i POA, og NOK 111.000 i POB.

Exit-bud runde 2 (E1)	Pris	X' exit-bud (Tonn MTB)
Område A	104 000	Inntil 20
Område B	111 000	Inntil 20
Område C	-	0
Totalt	-	Inntil 20

Exit-budet E1 tilfredsstillende de gjeldende begrensningene, og er derfor gyldig. Dersom E1 blir valgt som det vinnende budet, kan auksjonarius tildele budgiver X hvilken som helst kombinasjon av kapasitet på tvers av POA og POB som ikke overstiger totale på 20 tonn. For eksempel kan auksjonarius tildele budgiver X 5 tonn i POA til en pris på NOK 104.000 pr tonn og 10 tonn i POB til en pris på NOK 111.000 pr tonn.

Men E1 kan bare bli et vinnende bud dersom budgiver X er tildelt den totale delen på 90 tonn gjennom budgivers siste klokkebud og hvilke som helst andre exit-bud som budgiveren har lagt inn bud på i relasjon til påfølgende reduksjoner som aksepteres.

Anta at:

- I runde 3, er rundeprisen NOK 110.000 i POA, rundeprisen er NOK 120.000 i POB og NOK 130.000 i POC; og budgiver X legger inn et klokkebud på 50 tonn i POA og null tonn i de to andre produksjonsområdene. Budgiver X sitt totale klokkebud er da 50 tonn.

Runde 3	Rundepris	X' klokkebud (Tonn MTB)
----------------	------------------	--------------------------------

Område A	110 000	50
Område B	120 000	0
Område C	130 000	0
Totalt	-	50

Budgiver X har foretatt en ytterligere reduksjon i kapasiteten og kan derfor legge inn et andre exit-bud som er linket til denne påfølgende reduksjonen. Et slikt exit-bud vil da ha en grunnleggende kapasitet (the base) på 50 tonn og vil bli underlagt følgende restriksjoner:

- Den ekstra kapasiteten for dette exit-budet kan ikke overstige 40 tonn, som er reduksjonen i klokkebud fra runde 2.
- Exit-prisen må minst være lik rundeprisen i runde 2 og må ikke overstige rundeprisen i runde 3.

3.4.2 Eksempel 2: Minstenivå for kapasitet allokert gjennom exit-bud

Anta et eksempel hvor det selges kapasitet i fem områder, A, B, C, D og E. Anta at budgiver X i forkant av klokkeauksjonens oppstart setter minstenivå for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud til 100 tonn i områdene A og B og 50 tonn i C, D og E.

Område	X' minste akseptable kapasitet allokert gjennom exit-bud (tonn MTB)
Område A	100
Område B	100
Område C	50
Område D	50
Område E	50

Anta videre at budgiver X i den siste og avgjørende klokkebudrunden gir et klokkebud på 150 tonn i A og 50 tonn i B.

Siste runde	X' vinnende klokkebud (tonn MTB)
Område A	100
Område B	100
Område C	50
Område D	50
Område E	50
Totalt	150

I dette tilfellet anses minste akseptable nivå i A og B ikke som relevante, ettersom budgiver X er tildelt produksjonskapasitet i disse produksjonsområdene gjennom budgivers vinnende klokkebud. Imidlertid kan budgiver redusere eller fjerne krav til akseptabel minimumskapasitet i andre produksjonsområder. Budgiveren kan oppdatere sin minste akseptable kapasitet for hver budrunde, inkludert etter siste klokkerunde. Anta at budgiver X:

- Fjerner minste akseptable produksjonskapasitets nivå i C (altså setter denne til null)
- Reduserer minste akseptable produksjonskapasitets nivå i D til 10 tonn
- Lar budgivers minste akseptable produksjonskapasitets nivå i E forbli uendret.

Område	X' minste akseptable kapasitet allokert gjennom exit-bud (tonn MTB)
Område A	-
Område B	-
Område C	0
Område D	10
Område E	50

Når vinnende avslutningsbud skal velges, kan ikke auksjonarius i dette tilfellet tildele ekstra produksjonskapasitet til budgiver X i område D, med mindre det minst tildeles ti tonn, eller 50 tonn dersom det skal tildeles ekstra kapasitet gjennom avslutningsbud i område E.

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

I foregående tildelingsrunder har det vært mulig for både fysiske personer og selskaper (hjemhørende i EØS eller Sveits) å registrere seg til auksjonen. For å få utstedt et endelig tillatelsesdokument i etterkant av auksjonen, måtte den fysiske personen enten ha fødselsnummer eller D-nummer, jf. eksempelvis auksjonsforskriften 2020 § 10 tredje ledd.

Departementet ønsker imidlertid for inneværende runde å fjerne muligheten til å benytte personnummer/D-nummer for registrering av innehaver på en akvakulturtillatelse. Dette skyldes flere forhold.

For det første innebærer adgangen til å registrere akvakulturtillatelse på personnummer/D-nummer en potensiell sikkerhetsutfordring ved registrering i Akvakulturregisteret. Dersom registeret blir gjenstand for hacking, kan eventuelle personnumre komme på avveie. Dette innebærer samtidig at eventuelle personnumre må sensureres, noe som kan kreve en del tilleggsarbeid for forvaltningen.

Bakgrunnen for denne muligheten i auksjonsforskriften er at dette også fremgår av forskrift 20.12 2005 nr. 1706 om Akvakulturregisteret (Akvakulturregisterforskriften). Dette skyldes at det tidligere forekom aktører som ikke opprettet organisasjonsnummer i Brønnøysundregistrene. Hva gjelder tillatelser til laks, ørret og regnbueørret, er det imidlertid ingen som har tillatelser registrert på annet enn organisasjonsnummer i dag. Det er all grunn til å tro at registrering med personnummer/D-nummer også i fremtiden vil være svært lite praktisk.

For det tredje vil *drift* av akvakulturtillatelser for alle praktiske formål uansett skje gjennom en selskapsform. Det vil etter departementets syn derfor ikke innebære noen ulempe ved at aktører ikke tillates å benytte personnummer/D-nummer ved registrering av innehaver på en tillatelse.

På den annen side kan det hevdes at en slik endring kan begrense aktørers valgfrihet ved registrering sammenlignet med foregående auksjoner. Det er likevel departementets syn at endringen ikke vil innebære noen reell begrensning eller ulempe for de aktører som skal få registrert akvakulturtillatelse. En adgang til å benytte personnummer eller D-nummer ved utstedelse av endelig tillatelsesdokument er derfor ikke inntatt i utkastet til forskrift § 10 tredje ledd.

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 2022 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.

Auksjonsforskriften for 2022 vil i det alt vesentlige tilsvare auksjonsforskriften slik den ble vedtatt for tildelingsrunden 2020.

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 produksjonsområder som fargelegges grønt under årets fargelegging. Fargeleggingen er imidlertid ikke ennå avklart. Hvilke produksjonsområder det kan tildeles vekst i, vil inngå i § 3 når forskriften fastsettes. 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 hvorvidt det skal gis informasjon om etterspørselen i auksjonrundene. I motsetning til å informere budgivere om etterspørselen i alle rundene unntatt for den siste klokkerunden, foreslås det nå å kun informere budgiverne om hvorvidt det var overskuddsetterspørsel eller ikke til klokkeprisen for hvert produksjonsområde, se det detaljerte auksjonsregelverket art. 18, 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.

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

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

Av forskriftens § 7 følger det at retten til å søke om lokalitetsklarering inntreffer når det er gitt tilsagn om tillatelse. Rett til *drift* starter imidlertid først når tillatelsesdokument er skrevet ut hos fylkeskommunen. Departementet presiserer at tilsagnet fra Fiskeridirektoratet ikke gir noen rett til at det faktisk blir innvilget noen søknad om nye eller utvidede lokaliteter.

§ 8 viderefører en endring som ble innført i tildelingsrunden i 2020. Det kan etter denne bestemmelsen ikke gis tillatelse til produksjonskapasitet under 100 tonn. Formålet med denne regelen er å sørge for at tillatelser i drift ikke er u hensiktsmessig 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.

Etter § 8 tredje ledd skal det betales saksbehandlingsgebyr når søknad om fusjonering eller søknad om utstedelse av nytt tillatelsesdokument sendes fylkeskommunen. Departementet gjør i denne forbindelse oppmerksom på at saksbehandlingsgebyret for søknader om akvakultur i forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet (gebyrforskriften) §2 er oppjustert siden forrige tildelingsrunde. Saksbehandlingsgebyret innebærer en dobling fra foregående auksjonsrunder. Det er imidlertid departementets oppfatning at det oppjusterte gebyret står i et rimelig forhold til forvaltningens ressursbruk.

I § 8 fjerde ledd gis det en regel om at dersom størrelsen på tillatelsen ved et gitt tidspunkt i 2023 er mindre enn 100 tonn, vil Fiskeridirektoratet trekke tilbake tilsagnet om tillatelse. Innbetalt vederlag vil ikke bli refundert. Sistnevnte gjelder også ved eventuelle endringer i rammebetingelser som påvirker lønnsomhet mv., jf. § 9. Risikoen ligger derfor, som ved alle andre tidligere tildelinger av tillatelser til lakseoppdrett, hos den som innehar tillatelsen.

4.5 Forskriftens kapittel 4 - Hvem som kan delta i auksjonen

Av utkastet til forskrift § 10 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 § 10 første ledd.

Av bestemmelsens andre ledd følger at bare fysiske personer eller selskaper hjemhørende i EØS 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. I motsetning til i de foregående auksjonsrundene er det ikke åpnet for at et tillatelsesdokument kan utstedes på personnummer/D-nummer. Se drøftelsen av dette i punkt 3.5 ovenfor.

§ 11 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, stille bankgaranti, jf. § 12, og tilfredsstillende krav til egen finansiell situasjon. Registreringsskjema vil bli utarbeidet av Fiskeridirektoratet og gjøres tilgjengelig på direktoratets nettsider. Det er ikke tillatt å benytte et annet skjema.

§ 11 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 § 11 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 § 12.

Som ved auksjonen i tildelingsrunden 2020 foreslås det også at det for auksjonen skal stilles en ubetinget og ugjenkallelig bankgaranti på 2 millioner kroner, jf. forskriften § 13. I samme forskrift stilles også krav til bankgarantien. Departementet bemerker her at bankgarantien ikke innebærer noen føringer for hva departementet mener produksjonskapasiteten er verdt, og medfører heller ingen begrensning hva gjelder bud under auksjonen.

En bankgaranti tjener flere formål. Den skal sikre at registreringen gir uttrykk for reell etterspørsel, herunder bidra til å utestenge useriøse aktører og aktører som ikke har finansiell kapasitet. Videre gir bankgarantien helt eller delvis sikkerhet for oppfyllelse av en eventuell betalingsforpliktelse. I høringsnotatet for auksjonsforskriften 2020 redegjorde vi også for utfordringer forbundet med bankgaranti. Vi ba også om høringsinstansenes på blant annet om det var andre ordninger for kontroll av økonomi som kunne være mer hensiktsmessig enn en bankgarantiordning. Det er imidlertid departementets inntrykk at ordningen oppfylte sitt formål ved forrige auksjonsrunde. Videre var det fra høringsinstansene ikke bemerket noen innvendinger mot en slik ordning, ei heller kom forslag om andre og mer hensiktsmessige alternativer. Vi vil derfor foreslå bankgarantiordningen videreført også for auksjonen 2022. Det foreslås heller ingen endringer i beløpet som skal være gjenstand for bankgaranti.

Fiskeridirektoratet fastsetter et bankgarantiskjema, som blir gjort tilgjengelig på nettsidene til Fiskeridirektoratet. Departementet vil oppfordre til bruk av dette skjema, fordi deltakerne da vil være sikker på at bankgarantien inneholder tilstrekkelig informasjon. Dersom deltakerne velger å benytte en annen form, understrekes det at bankgarantien som sendes inn skal være klar og oversiktlig, og skal som et minimum inneholde den samme informasjonen som fremgår av bankgarantiskjemaet.

4.6 Forskriftens kapittel 5 – Budgivning

Etter § 14 første ledd at bud skal gis i Nærings- og fiskeridepartementet sitt auksjonssystem. Bud anses bindende i det de er registrert i auksjonssystemet og budrunden er avsluttet.

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

I § 16 gis det regler for hvordan vinner kåres i auksjonen. I bestemmelsens tredje ledd vises til at dersom det er åpnet for exit-bud, kan restkapasiteten tildeles i tråd med de detaljerte auksjonsreguleringene. Det vises i denne forbindelse til utkast til detaljert auksjonsregelverk Art. 15. 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. 11-13 gir detaljerte regler for hvordan exit-bud fungerer.

I utkastet til detaljert regelverk Art. 14 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 § 17 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 auksjonsregulene, samt søksmålsfrist, se utkastets §§ 18, 19, 20 og 21. Disse reglene er for alle praktiske formål uendret fra foregående tildelingsrunder.

5 Videre prosess

Det er ikke mulig å på forhånd angi auksjonens varighet, ettersom det blant annet avhenger av etterspørselen etter ny kapasitet, som ikke på forhånd er kjent. Til illustrasjon varte auksjonen i 2018 i tre arbeidsdager, og auksjonen i 2020 ble gjennomført i løpet av én arbeidsdag.

Dersom det foreslåtte auksjonsformatet blir valgt, vil departementet forut for auksjonen gjennomføre en prøveauksjon, slik at potensielle budgivere kan bli kjent med hvordan den nettbaserte auksjonsløsningen fungerer, samt få tilgang på den nødvendige programvaren og brukernavn/passord. Departementet vil offentliggjøre tidspunktet for prøveauksjonen på egnet vis.

6 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 midlertidig 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 disse fordeles til disse aktørene, da det vil gi størst verdiskapning. En slik løsning vil også sørge for at tillatelsene genererer størst mulig vederlag.

Det er vanskelig å skulle anslå størrelsen på det samlede vederlaget. Dette vil avhenge av hvor mye kapasitet som auksjoneres, og hva prisen på denne er. Hvor mye kapasitet som auksjoneres vil først og fremst avhenge av hvordan departementet vurderer miljøsituasjonen i produksjonsområdet. 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. Videre vil prisen

som oppnås per tonn kapasitet avgjøre det samlede vederlaget. Denne avhenger av aktørenes verdivurdering av kapasitet i ulike produksjonsområder. Til referanse var gjennomsnittsprisen 195.000 kroner per tonn i 2018, og 220.000 kroner per tonn i 2020.

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 auksjonen det legges opp til 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.

Departementet antar at kostnadene til en bankgaranti kunne utgjøre en vesentlig del av kostnadene ved å delta i auksjonen. Bankenes prissetting av en bankgaranti vil variere, også mellom selskapene, og departementet har ikke informasjon om hvordan bankene vurderer det enkelte selskap.

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.

Forslag om saksbehandlingsgebyr anses ikke særlig tyngende for oppdretterne, men saksbehandlingen medfører ekstra arbeid for forvaltningen, og derfor anser departementet dette som nødvendig å kreve inn.