

Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Henrik Hareide
Telefon: 97147978
Seksjon: Kyst- og havbruksavdelingen
Vår referanse: 13/14005
Deres referanse:
Vår dato: 13.01.2014
Deres dato:

Att:

HØRING - FORSLAG OM VIDEREUTVIKLING AV PRODUKSJONSBEGRENSNINGSSYSTEMET (MTB)

Vi viser til Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) sitt brev datert 11. oktober 2013 om høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB), og til melding datert 19. desember 2013 om utsettelse av høringsfrist til 13. januar 2014.

Fiskeridirektoratet har i brev datert 30. september 2013 gitt en vurdering av kontroll, tilsyn og sanksjoner ved en eventuell videreutvikling av MTB-systemet.

Det endelige forslaget har vært på til høring hos samtlige regioner og hos statistikkavdelingen i Fiskeridirektoratet. Deres tilbakemeldinger er innarbeidet i vår høringsuttalelse.

Innledning

Systemet med maksimalt tillatt biomasse (MTB) som avgrensingsform ble innført i 2005 til erstatning for regulering av produksjonen gjennom førkvoter. Innføringen innebar både forenkling og kapasitetsøkning for oppdretter. Enhver produksjonsregulering vil i tillegg til å begrense produksjonen kunne ha uønskede tilleggseffekter gjennom påvirkning av produksjonsmønsteret¹. Forslaget om videreutvikling av systemet med maksimalt tillatt biomasse (MTB) gjennom etablering av en rullerende gjennomsnittlig MTB over 12 måneder er ment å gjøre MTB-ordningen mer fleksibel i forhold til effekten av de store sesongmessige svingningene i de biologiske betingelsene for lakse- og ørretoppdrettsnæringen, og således bidra til en mer industriell og markedsrettet produksjon.

¹ Asche & Guttormsen (2009). Reguleringer og produksjonspraksis. Norsk fiskeoppdrett nr. 2-2009, s. 12-14.

Forslaget

Forslaget som er til høring bygger på de samme prinsipper som de Fiskeridirektoratet la til grunn for vår vurderingen av kontroll, tilsyn og sanksjoner ved eventuell videreutvikling av MTB-systemet levert FKD 30. september 2013. Vår forståelse av ordningen og av konsekvensene for vår myndighetsutøvelse ligger fast, og vi vil ikke gjenta dem her.

Bakgrunnen for forslaget er innspill fra enkelte næringsaktører om at MTB-regimet i senere år har bidratt til å forsterke det ujevne produksjonsmønsteret. Konsekvensen er i følge forslaget svekket evne til å gi kunder stabile leveranser og videreforedlingsindustrien en jevn råstofftilgang, og svekkede laksepriser i perioder med gode biologiske produksjonsbetingelser og tilsvarende store volum laks ut på markedet samtidig. Det er viktig at kostnadene ved uønskede effekter av produksjonsreguleringen i oppdrettsnæringen er så lave som mulig. Spørsmålet er om den foreslåtte videreutviklingen av MTB-regimet faktisk vil gi en mer markedsrettet produksjon og mindre sesongpreget slakteprofil.

Fiskeridirektoratet sin vurdering

Sesongsvingninger i slakteprofil i hovedsak har sin forklaring fra naturlige forhold, men kan bli forsterket av tilpassinger til produksjonsreguleringen. Asche & Guttormsen (2009) viser at ulike produksjonsreguleringer har forskjellige konsekvenser for produksjonsmønsteret, og at produksjonsmønsteret i norsk lakseoppdrett endret seg ved overgangen fra fôrkvoter til MTB som produksjonsregulering. Den uønskede slakteprofilen med sesongsvingninger og ubalanse mellom første og andre halvår endret seg i følge Nystøyl et al. (2013)² ikke nevneverdig i den samme perioden. De konkluderer også med at det er lite trolig at en videreutvikling av MTB-systemet gjennom innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB vil føre til en vesentlig endring av dagens slakteprofil og gi et mer jevnt slaktemønster.

Fiskeridirektoratet er derfor tvilende til at forslaget vil bidra til en mer industriell og markedsrettet produksjon i en norsk lakse- og ørretoppdrettsnæring preget av store sesongmessige svingninger, slik formålet er i følge høringsbrevet. Vi ser samtidig at den skisserte fleksibiliteten i produksjonsplanleggingen kan være av betydning for enkelte selskaper. Rapporten fra utvalget som foreslo ordningen konkluderer på følgende måte:

Utvalget anbefaler at regjeringen går over til system med rullerende gjennomsnitts-MTB. En slik ordning har flere fordeler, først og fremst gir den oppdretterne større fleksibilitet. Denne

² Nystøyl et al. (2013). Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning – Rullerende gjennomsnittlig MTB. Rapport utarbeidet av Kontali Analyse i samarbeid med SINTEF Fiskeri og Havbruk for Fiskeri- og kystdepartementet.

fleksibiliteten kan brukes til å slakte mye laks på høsten, til å slakte jevnt over året, eller til å la være å slakte når markedets etterspørsel er begrenset.

Utvalget påpeker at ordningen vil være spesielt gunstig for bedrifter med videreforedling og for mindre oppdrettere. Bedrifter med videreforedling trenger jevn tilførsel av råstoff, og en gjennomsnitts-MTB vil gjøre det lettere for oppdretteren å legge til rette for denne delen av virksomheten. Små bedrifter vil på sin side kunne bruke fleksibiliteten til å snu seg hurtig rundt ved endringer i markedssituasjonen.³

Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser for akvakultur viser stabile produksjonskostnader de siste årene. Lønnsomheten ved produksjonen av laks varierer kraftig og er mye bestemt av variasjonen i prisen som oppnås. Prisene er i stor grad styrt av etterspørselen i det internasjonale markedet, og det er ikke lett for oppdrettselskapene å planlegge og styre produksjonen mot et fremtidig tenkt markedsbehov. Konsekvensen av dette er beskrevet av departementet i sin vurdering av forslaget:

I en slik situasjon, hvor den enkelte aktør må ta prisen for gitt, vil den optimale tilpassing være å maksimere produksjonen for derigjennom å minimere kostnadene og maksimere profitten⁴.

I og med at produksjonskostnadene er stabile vil profitten i stor grad henge sammen med volumet som blir produsert og således utnyttelsesgraden i forhold til MTB. Nystøyl et al. (2013) konkluderer med at en overgang til rullerende gjennomsnittlig MTB vil gi en større fleksibilitet for enkeltprodusenter til å styre sin produksjonsplanlegging mot et slikt tenkt behov, men peker samtidig på at den økte fleksibiliteten vil være minkende jo lenger og tettere opp til kapasitetstaket en ligger.

Utvalget som foreslår ordningen er oppmerksom på at ordningen særlig passer for enkelte type aktører, og at den ønskede effekten bare oppstår dersom aktørene opptrer på en spesiell måte i forhold til den friheten som blir gitt dem. Vi deler Nystøyl et al. (2013) sin forståelse av at små produsenter med liten integrasjon mot slakteri og mot marked, med for liten produksjon til å slakte gjennom hele året, vil vektlegge muligheten til å maksimere produksjonen. Når det gjelder de store og integrerte selskapene med direkte kontakt mot marked og videreforedling, vil en jevnere slakteprofil kunne ha en egenverdi. Også for disse er det imidlertid et spørsmål om i hvilken grad de vil benytte fleksibiliteten til markedstilpassning eller til å maksimere produksjonen ytterligere:

³ Anon. (2012) Videreutvikling av MTB-systemet. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. Oslo, 4. desember 2012. s. 4.

⁴ Departementets høringsbrev datert 11.10.2013, s. 11.

*Sterke motiver for, og ønsker om å maksimalisere produksjonen, er ikke unaturlig i et makrobilde der global produksjonsvekst kan synes å ikke holde tritt med etterspørselsutviklingen, og gir høye gjennomsnittspriser og gode marginforventninger. En valgt produksjonsstrategi med høyest mulig biomasse i de måneder hvor tilveksten er best vil i et scenario med gjennomsnitts-MTB måtte kompenseres ved å ha mindre biomasse i sjøen i måneder med lavere tilvekst, noe som vil medføre høy utslakting i årets siste og første kvartal*⁵.

Forslaget om rullerende gjennomsnittlig MTB vil innebære en større fleksibilitet for den enkelte aktør, men som kan bli benyttet til økt utslakting i årets siste og delvis første kvartal, noe som forslaget nettopp ønsker å dempe, jfr begrunnelsen. Direktoratet vurderer det slik at forslaget ikke er tilstrekkelig presist for å sikre et jevnere utbud i markedet gjennom året. Hensynet til fleksibilitet for videreforedling bør etter direktoratets oppfatning eventuelt sikres med tiltak mer direkte koblet til selve videreforedlingsaktiviteten.

Fiskeridirektoratet vurderer således forslaget om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) som lite egnet i forhold til formålet, og vi tilrår at en fortsetter med dagens ordning (alternativ 1).

Vi ser samtidig at der kan være selskaper som ville hatt stor nytte av den foreslåtte ordningen, og som det bør vurderes mer målrettede tiltak ovenfor. Vi tenker da særlig på små oppdrettsselskap som får redusert utnyttelsesgraden av sin MTB på grunn av en kombinasjon av effekter fra flere produksjonsreguleringer. Ved innføring av soneforskrifter i forhold til sykdomsbekjempelse kan små selskap med begrenset antall lokaliteter miste mye av den fleksibiliteten som finnes innenfor MTB-systemet i dag. Disse ville kunne benyttet ordningen med rullerende gjennomsnittlig MTB til å etablere en utnyttelsesgrad på linje med selskap som ikke er berørt av tilsvarende soneforskrifter. Det bør vurderes målrettede tiltak ovenfor disse selskapene.

Fiskeridirektoratet ser også at de miljømessige konsekvenser av forslaget trolig vil være avhengig av hvordan fleksibiliteten blir benyttet, også mer lokalt. Større mengder fisk i sjøen kan gi økt risiko for ulike sykdommer inkl lakselus, og det er ikke uten betydning når en slik økt biomasse realiseres. Direktoratet ser at det er andre høringsinstanser som står nærmere til å ta opp slike problemstillinger.

Departementet ber i høringen også om forslag til et nytt navn på MTB på lokalitetsnivå. Fiskeridirektoratet er enig i at en bør unngå begrepsforvirringen rundt lokalitets- og tillatelses-MTB. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at lokalitets-MTB for dagens lokaliteter ikke beskriver den enkelte lokalitetens bæreevne, men den lokalitets-MTB selskapet har søkt om og fått tillatelse til. I den opprinnelige

⁵ Nystøyl et al. (2013), s. 33.

MOM-ordningen var det meningen at en skulle modellere bæreevnen på lokaliteten, og måle miljøpåvirkningen med frekvenser bestemt blant annet av utnyttelsesgrad. Slik ble ikke ordningen implementert, og mange lokaliteter er i dag klarert for en betydelig lavere produksjon enn lokalitetens bæreevne.

Fiskeridirektoratet benytter begrepene lokalitetsbiomasse og selskapsbiomasse når vi har behov for å skille mellom disse. Vi foreslår derfor at en referer til lokalitets-MTB og selskaps-MTB. Begrepet tillatelses-MTB kan videreføre forvirringen da lokalitets-MTB også blir gitt i form av en tillatelse (lokalitetsklarering) etter akvakulturloven.

Departementet har som en del av høringen sendt ut forslag til forskriftsbestemmelser for innføring av alternativ 4. I og med at direktoratet går inn for alternativ 1 (ingen endring), har vi derfor ikke gått inn på utformingen av disse. Vi vil imidlertid peke på at forskriftsforslaget ikke er egnet i sin nåværende form for å innføre en praktisk gjennomførbar ordning med rullerende gjennomsnittlig MTB.

Med hilsen

Jens Christian Holm
Direktør

Henrik Hareide
Seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Mottakerliste:

Fiskeri- og kystdepartementet

Boks 8118 Dep

0032 OSLO