

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato 29.06.2015
Deres dato
Vår referanse
Deres referanse

Høringsnotat av 12. juni 2015 – akvakulturtillatelser til utviklingsformål

Sjømat Norge ser positivt på Nærings- og fiskeridepartementets forslag til en ordning som åpner for akvakulturtillatelser som har til formål å legge til rette for teknologiutvikling og videreutvikling av driftsformer. Dette er et viktig tiltak som vil bidra til å legge til rette for videre bærekraftig utviklingen av havbruksnæringen. Regjeringen varslet et slikt initiativ i havbruksmeldingen, jfr. Meld. St. 16 (2014-2015), og fikk enstemmig støtte for dette fra Stortingets næringskomité, jfr. Innst. 361 S (2014-2015). I og med at dette tiltaket er godt politisk forankret bør det ligge til rette for at etablering av utviklingstillatelser kan skje i løpet av kort tid.

Sjømat Norge er enig med departementet i at gjeldende ordning med ulike kategorier akvakulturtillatelser til «særlige formål», inkludert forskningstillatelsene, ikke i tilstrekkelig grad gir grunnlag for mer omfattende utviklingsprosjekter. Til tross for at det etter hvert er selskaper i havbruksnæringen som har en betydelig størrelse, og at det har vært en god økonomi i næringen de siste årene, er det utfordrende å gjennomføre større prosjekter som følge av den risiko og ofte store kostnader som blant annet er relatert til utprøving av ny teknologi, håndtering av biologisk materiale og lang produksjonstid. Samtidig er det utfordrende for bedrifter å binde opp eksisterende tilgjengelig produksjonsvolum til utprøving av nye produksjonsmetoder. Det er ikke idag tilstrekkelig økonomiske tilskuddsordninger som i dag kan bidra til å redusere risikoen for større utviklingsprosjekt, og utviklingstillatelser vil derfor være et viktig bidrag til å stimulere til denne type prosjekter som i neste omgang kan komme hele næringen til gode. Utviklingstillatelsene må – som departementet skriver – forutsettes å være et supplement til dagens forskningstillatelser. Forskningstillatelsene har vært viktig for å legge til rette for gjennomføring av forskningsprosjekter og etablere ny kunnskap, men har ikke vært egnet til å operasjonalisere tilgjengelig kunnskap til kommersiell drift.

Høringsutkastet skisserer to alternativer som forskriftshjemmel for en utviklingsordning. Det ene er at dagens forskningsordning utvides. Det andre er å etablere en ny kategori i et skjæringspunkt mellom forsknings- og kommersielle tillatelser. Det viktigste vil være kriteriene som legges til grunn, og vi legger til grunn at de vil bli de samme i begge tilfeller. Vi vil likevel anbefale at det etableres en egen ordning for utviklingskonsesjoner. Det vil på en klarere måte synliggjøre at dette er en ordning som har et annet formål enn forskningstillatelsene. De nye tillatelsene skal bl.a. gjøre det mulig å realisere kostnadskreven utviklingsprosjekt basert på tilgjengelig kunnskap som skal utprøves i full skala. Forsknings- og utviklingskonsesjonsordningene vil dermed kunne utfylle og forsterke hverandre på en måte som kommer både oppdrettsnæringen og forskningen til gode.

Utgangspunktet for utviklingstillatelsene er – som det fremgår av høringsnotatet – at det skal utvikles ny teknologi eller nye og bedre driftsformer og driftsløsninger som kan bidra til bærekraftig vekst i havbruksnæringen, og dermed økt samlet verdiskapning i norsk økonomi. Statistisk Sentralbyrå definerer utviklingsarbeid som «*systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning eller praktisk erfaring, og som er rettet mot å fremstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger*». Konstruksjon av prototyper og testanlegg, industriell design, utstyrsinstallasjon og fullskala prøveproduksjon med påfølgende utvikling regnes som FoU – dessuten skal det som departementet skriver, inneholde et nyhetselement og det skal være knyttet en viss form for usikkerhet til resultatet.

Vurdering av utviklingstillatelser vil kreve en annen kompetanse enn ved vurdering av forskningstillatelser. Direktoratet vil som fagmyndighet trenge egen kompetanse, og etter behov kunne vurdere behovet for å innhente ekstern kompetanse til å vurdere søknadene. Det har sine prinsipielt betenkelige sider å bringe inn en fast, ekstern fagkomité til å behandle denne type søknader som kan være krevende både forvaltningsmessig og næringspolitisk. En slik ordning skaper i seg selv en viss uklarhet i rollefordeling. Selv om det formelt er direktoratet som skal fatte vedtak, vil det i praksis ikke være så lett for direktoratet å overprøve innstillingen fra et rådgivende utvalg. Det vil også være uheldig om kanalisering av kompetanse til et slikt eksternt organ skulle svekke direktoratets oppbygging av egen kompetanse. Vi støtter derfor departementet sin vurdering om at det ikke er behov eller ønskelig at det etableres en egen nemnd for å vurdere søknadene før Fiskeridirektoratet foretar sin behandling.

Det vil kunne bli stor interesse for denne type tillatelser, og for å sikre en effektiv og god saksbehandling av søknader som vil kunne være av stor betydning for den videre utvikling av norsk havbruksnæring, vil det være hensiktsmessig at det stilles relevante kriterier til hvilke tiltak som bør tildeles denne type tillatelser. Sjømat Norge mener at sentrale vilkår må være at tildeling av tillatelsen går til prosjekter som med rimelig stor sannsynlighet vil kunne bidra til teknologiutvikling og videreutvikling av driftsformer hvis formålet med prosjektet realiseres. Samtidig bør prosjektet være av en slik art at utprøving bedriftsøkonomisk vanskelig kan skje ved bruk av eksisterende tillatelser uten at dette vil få produksjonsmessige konsekvenser og derfor ikke vil la seg realiseres. Dersom en søknad fyller de strenge kriteriene det legges opp til, vil det være lite ønskelig at en grense for hvor mange tillatelser som kan tildeles forhindrer realisering av prosjektet. Det bør være formålet, hensikten og den økonomiske byrden og risikoen til et prosjekt som bør være førende for antall tillatelser som blir gitt til den enkelte søknaden. Derfor er det ikke ønskelig at det settes noe absolutt tak på antall tillatelser knyttet til det enkelte utviklingsprosjekt. Sjømat Norge vil videre understreke at det må forventes å ligge et betydelig utviklingsarbeid med store kostnader før en søker kan fremme søknad, og at det derfor er viktig at forskriften ikke må begrense muligheten for å få slike konsesjoner selv om søkeren har kommet et langt stykke på veg i utviklingen av et prosjekt før søknad blir sendt og behandlet.

Sjømat Norge er enig i at det kan være hensiktsmessig at det settes en maksimal tidsramme på 15 år for utviklingstillatelser. Departementet beskriver en mulig modell som gir søkeren opsjon på innløsning og konvertering til kommersiell tillatelse på et

tidligere tidspunkt dersom prosjektet er ferdig utviklet og klar for å gå over i en ordinær driftsfase. Vi mener det vil være en riktig modell. Den gir tilstrekkelig fleksibilitet til at et prosjekt kan videreføres, men samtidig mulighet for overgang til ordinær drift når prosjektet kan sies å ha oppfylt sitt formål – når oppdraget er utført på en tilfredsstillende måte. Direktoratet vil måtte etablere de mekanismer som trengs for å kontrollere at formålet med utviklingstillatelsene er oppfylt.

Skal ordningen fylle sitt formål er det viktig at det gis adgang til å konvertere tillatelsene til ordinære tillatelser, og at det skjer på tilfredsstillende og forutsigbare betingelser. Vi støtter derfor en modell med fastpris, og at den fastsettes samtidig med utviklingstillatelsen. Det kan argumenteres for at det her ikke skal tas betaling ved konvertering. Aktøren vil ved konvertering i alminnelighet ha pådratt seg store kostnader, og dermed gitt sitt bidrag til en utvikling som skal komme hele næringen og Norge til gode. På den annen side vil det være store forskjeller mellom ulike prosjekter, også med hensyn til kostnader og risiko. Derfor vil en generell, vederlagsfri ordning kunne gi skjeve utslag. Det vil også kunne virke mot sin hensikt fordi enkelte søkere kan se seg tjent med å velge mindre ambisiøse og billigere løsninger enn ønskelig.

Vi synes på denne bakgrunn at departementet har kommet frem til en balansert løsning når høringsnotatet tar utgangspunkt i en markedspris (fastpris), hvor det *«forventes at det skal gjøres fradrag for risiko og investeringskostnader»*. På den måten vil den enkelte søker få kompensert for risiko og investeringskostnader ved fradrag i konverteringsprisen. Etter vår vurdering bør dette være et fradrag som gjelder fullt ut, slik at konvertering blir vederlagsfri dersom søkeren kan dokumentere at disse kostnadskomponentene vil overstige den stipulerte markedsprisen.

Investeringskostnadene i et større og banebrytende teknologisk nyvinningskonsept må påregnes å bli langt høyere enn ved bruk av tradisjonelt utstyr. Det er bruk av tradisjonelt utstyr som bestemmer prisnivået på akvakulturtillatelser i markedet. Dette er en form for markedssvikt som hemmer innovasjon og omstilling som kan komme hele næringen og samfunnet til gode. Selv om en ren markedsprisvurdering legges til grunn må det nødvendigvis gis fradrag for risiko og investeringskostnader. Markedsprisen vil jo i et slikt tilfelle ikke være prisen i det ordinære markedet, men det vederlag en aktør antas å ville betale for konsesjonen medregnet den risiko og de merkostnadene som utviklingsprosjektet medfører.

Departementet ønsker også svar på når et eventuelt vederlag ved konvertering skal betales. Ettersom dette gjelder et vederlag ved konvertering til kommersiell tillatelse, må tidligste tidspunkt være konvertering. På utviklingsstadiet vet man ennå ikke om prosjektet vil lykkes, og heller ikke om adgangen til konvertering vil bli benyttet. Det vil også samsvare med prinsippene for andre tidsbegrensede akvakulturtillatelser til *«særlige formål»*. De er også vederlagsfrie. Vederlag er forbeholdt ordinære, kommersielle tillatelser.

Sjømat Norge er enig med departementet i at gode grunner, som hensynet til forenkling og kontrollhensyn, taler for at konvertering bør innebære at tillatelsen blir omgjort til en ordinær akvakulturtillatelse uten særvilkår. En slik løsning vil også være

best egnet til å oppfylle formålet med ordningen, fordi risikoen for særvilkår vil gi økt uforutsigbarhet. Det vil kunne svekke motivasjonen til å igangsette større utviklingsprosjekt.

I høringsnotatet reises det spørsmål om den som har fått innvilget utviklingskonsesjon skal få anledning til konvertering selv om prosjektet ikke lykkes. Departementet ønsker innspill til om det bør knyttes et suksesskriterium til konvertering. Sjømat Norge er enig med departementet i at et slikt kriterium vil være administrativt krevende å følge opp fra myndighetenes side, og det vil også kunne være vanskelig å bedømme om målene for prosjektet er oppfylt. Store kostnader kan påløpe for å realisere et utviklingskonsept, og med risiko for ikke å lykkes. Muligheten for likevel å kunne beholde tillatelsene – med utgangspunkt i markedspris – vil redusere risikoen og dermed senke terskelen for å iverksette et utviklingsprosjekt som samfunnet og næringen vil være tjent med. Dermed vil en slik fleksibilitet ved tildeling også bidra til å oppfylle formålet med den nye ordningen.

Med vennlig hilsen



Geir Ove Ystmark
Administrerende Direktør

Jon Arne Grøttum
Direktør Havbruk