



FYLKESRÅDSSAK

Løpenr.: 4229/16
Saknr.: 14/8251-13
Ark.nr.: U43SAKSARKIV
Dato: 01.02.2016

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for helse, kultur og næring

HØRING AV FORSLAG TIL INNRETNING PÅ HAVBRUKSFONDET

Innstilling:

⋮

FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Fylkestinget i Troms har tidligere gått inn for at det innføres en arealavgift for havbruksnæringen som skal gå til vertskommunene. Stortinget har nå bestemt at vederlagsmidler fra kapasitetsøkninger i matfiskoppdrett av laks- og ørret skal tilfalle kommunal sektor. Fylkesrådet i Troms er positiv til at det nå etableres en ordning som vil sikre økonomisk overføring til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet.
2. Fylkesrådet i Troms tar til etterretning at Stortinget ønsker å fordele 80 % av vederlagsmidlene til kommunal sektor, hvorav fylkeskommunene skal gis 10 %. Fylkesrådet mener en slik andel til fylkeskommunen bør være et minimum for å kunne gjennomføre viktige regionale tiltak og prosjekter relatert til utviklingen av akvakulturnæringen. Som tildelingsmyndighet etter akvakulturloven, regional utviklingsaktør og regional planmyndighet har fylkeskommunene en viktig rolle i det videre arbeidet med å legge til rette for bærekraftig vekst i oppdrettsnæringa, i tråd med regjeringens ambisjoner. Det vises i denne sammenheng også til innspill til departementet fra fylkesråd for helse, kultur og næring i brev datert 20.10.2015.
3. Fylkesrådet stiller seg positiv til innspillet i høringsuttalelsen fra NFKK og Sjømat Norge om at tildelingene til fylkeskommunene forutsettes brukt til regionale tiltak relatert til havbruksnæringen. Fylkesrådet mener samtidig at bruken av den statlige andelen på 20 % må brukes tilsvarende i form av nasjonale tiltak som kan komme både næring og forvaltning til gode.
4. Fordeling av midlene basert på tildelt lokalitets-MTB synes best å ivareta hensikten med ordningen og Stortingets intensjon. Lik fordeling vil gi urimelige utslag. De øvrige alternativene som er beskrevet i høringen vurderes som mindre egnet.
5. Fylkesrådet finner det unødvendig og unødige kompliserende å ha særskilte incentivordninger innbakt i ordningen for å stimulere til at kommunene legger til rette for ny lokalitets-MTB. En ordning med fordeling etter prosentvis andel av lokalitets-MTB

vil, uten noen særordning, uansett innebære en økonomisk kompensasjon for kommunen. Dette vil i seg selv være en stimulas. I tillegg kommer andre økonomiske fordeler en lokalitetsetablering vil innebære. Om man likevel velger en incentivordning, vil en fast andel av kommunenes inntekter, slik NFKK og Sjømat Norge har gått inn for, være det beste alternativet. Men prosentsatsen må legges lavere enn foreslått, i størrelsesorden 1-5 %.

6. Fylkesrådet mener umiddelbar utbetaling er være den beste ordningen av de som er beskrevet i høringen for tildeling av midler. Det vil være forvaltningsmessig enklest, det sikrer kommuner og fylkeskommuner full råderett over midlene og man unngår inntektstap og at midler blir stående ubenyttet. Lokalitetskapasitet per 31.12 bør legges til grunn for beregning av fordelingen av midlene og utbetalingene bør fortrinnsvis skje i løpet av første kvartal etterpå.
7. Fylkesrådet støtter innspillet i høringsuttalelsen fra NFKK og Sjømat Norge om at vederlagene fra siste tildelingsrunde, med frist 31.12.16 for innløsning av vederlaget for vekst, må inkluderes i det nye havbruksfondet og komme til utbetaling til kommunal sektor innen utgangen av første kvartal 2017.

...

...

Saksutredning:

Nærings- og fiskeridepartementet har i brev datert 10.12.15 sendt til høring forslag til innretning av havbruksfondet (se vedlegg «høringsbrev»). Høringsfrist er 18. februar 2016.

Forslaget tar for seg hvordan vederlagsmidler fra kapasitetsøkninger i matfiskoppdrett av laks- og ørret skal fordeles og administreres, og drøfter blant annet:

- Fordelingsnøkler mellom a) fylkeskommuner og kommuner, b) kommuner og c) fylkeskommuner
- Størrelse og frekvens på utbetalinger fra fondet
- Administrasjon av fondet

Det er nedenfor gitt en forkortet versjon av innholdet i høringsbrevet og det som anses som viktigst. Det er videre gitt kommentarer/vurderinger til det man mener har bør tillegges vekt og endelig et forslag til vedtak. For utfyllende informasjon om høringens innhold, vises det til høringsbrevet.

Bakgrunn

I Stortingsmelding nr 16 (2014-2015) (havbruksmeldingen) presenterer regjeringen et nytt system for justering av kapasiteten i oppdrettsnæringen. Næringskomiteen har i sin innstilling til meldingen gått inn for at 80 prosent av vederlaget for tildeling av ny kapasitet skal tilfalle kommunal sektor, mens statens andel skal være 20 prosent. Videre er regjeringen bedt om å opprette et havbruksfond som skal sikre en rimelig fordeling av kommunal sektors andel av vederlaget på alle fylkeskommuner og kommuner med oppdrettsvirksomhet.

Departementet avholdt et innspillsmøte 16. oktober hvor Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK), Sjømat Norge og Norsk industri deltok. Etter invitasjon fra departementet ga Troms fylkeskommune et skriftlig innspill til ordningen ved brev datert 20.10.15 (jf. vedlegg «Innspill havbruksfond...»).

Næringskomiteens innstilling

I høringsbrevet oppsummeres Stortingets (næringskomiteens) intensjon med fondet med følgende:

- Sikre en rimelig fordeling på alle kommuner med oppdrett
- Stimulere kommunene til å gi tilgang til egnede lokaliteter
- Ordningen bør være enkel å administrere

Videre har kommunene, i henhold til departementet, framholdt mest mulig forutsigbare inntekter som et viktig hensyn.

Avgrensning og premisser i ht. høringsbrevet

En naturlig forutsetning er at det kun er kommuner og fylkeskommuner med oppdrett av laks, ørret eller regnbueørret i sine sjøarealer som bør ha krav på en del av havbruksfondet. Tillatelser til oppdrett av andre arter tildeles løpende og vederlagsfritt, og omfattes derfor ikke av fondsløsningen.

Kapasitetsøkningen på 5 prosent, omsøkt på eksisterende tillatelser i 2015, fordeles med en andel på 50-50 mellom stat og kommunal sektor, og vil ikke inngå i havbruksfondet. Vederlaget for alle tillatelser som tildeles fra 1. januar 2016 skal fordeles med 80 prosent til kommunal sektor og 20 prosent til staten, hvorav kommunal sektors andel fordeles gjennom havbruksfondet.

Havbruksmeldingen foreslår å dele kysten inn i 11-13 produksjonsområder hvor miljøindikatorer skal gi grunnlag for å vurdere vekst i det enkelte produksjonsområde annethvert år. Et spørsmål er derfor om det bør opprettes et nasjonalt havbruksfond, eller om det bør opprettes 11-13 havbruksfond – ett for hvert produksjonsområde. Et annet alternativ er fylkesvise havbruksfond, noe Troms fylkeskommune har vært inne på i sitt foreløpige innspill.

Departementet mener at inntektene fra fremtidige kapasitetstildelinger bør fordeles på alle fylkeskommuner og kommuner som har oppdrettsvirksomhet, uavhengig av om de ligger i et område hvor kapasiteten på konsesjonsnivå økes, reduseres eller holdes uendret. Stortinget har lagt til grunn at alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet skal få en andel av fondet, ikke bare kommuner og fylkeskommuner som tilrettelegger for nye lokaliteter. Et argument mot at kun kommuner i produksjonsområder som får vekst tilgodeses, er også at kommuner i produksjonsområder hvor kapasiteten holdes uendret eller reduseres grunnet den biologiske situasjonen opplever større negative virkninger av aktiviteten, og at det derfor er vel så gode grunner til at disse kommunene bør få en andel av fondet. I områder med en mindre god biologisk situasjon kan det også være større behov for klarering av nye og mer egnede lokaliteter for oppdrett, og kommunene bør derfor gis incentiver i den retning.

Hvor store inntekter skal fordeles på kommunene og fylkeskommunene?

Størrelsen på inntektene til havbruksfondet vil avhenge av hvor mye ny produksjonskapasitet som blir tildelt, noe som i henhold til systemet beskrevet i havbruksmeldingen igjen vil avhenge av lakselussituasjonen. Størrelsen på inntektene vil i tillegg avhenge av hvilken pris som oppnås ved tildeling av ny kapasitet. Tildelingen vil skje både etter fast pris og i auksjon, men fordelingen er ikke fastsatt. Fondets størrelse vil også avhenge av om midlene betales ut umiddelbart etter at de er kommet inn til fondet, eller om utbetaling spres over flere år.

Departementet har i tabell 1 og 2 i høringsbrevet side 6 og 7 satt opp en oversikt over hvor store inntektene kan bli under ulike forutsetninger.

Fordelingsnøkkel mellom fylkeskommuner og kommuner

Departementet oppfatter at det er bred enighet om at hoveddelen av kommunal sektors andel

bør tilfalle kommunene. Samtidig har fylkeskommunene en viktig rolle knyttet til samordning av arealplaner og andre fellestiltak som tilsier at de også bør få en viss andel. Departementet er kjent med at Stortinget under sin behandling har forutsatt en fordeling med 20 prosent til staten, 10 prosent til fylkeskommunene og 70 prosent til kommunene.

Departementet har i tabell 3 side 8 i høringsnotatet satt opp et talleksempel som illustrerer fordelingen basert på Stortingets forutsetninger med 10 prosent til fylkeskommunene og 70 prosent til kommunene. Her illustreres hvordan fylkeskommunene med oppdrettsvirksomhet kommer ut med lik fordeling og med fordeling etter prosentvis andel av total lokalitets-MTB i Norge. Dersom inntektene fordeles etter hvor mye lokalitets-MTB som er klarert i de ulike fylkeskommunenes sjøareal, vil vederlaget være proporsjonal med prosentvis andel av MTB.

Kommentar:

Stortinget har forutsatt en fordeling med 10 % til fylkeskommunene, og muligheten for å endre på dette er trolig begrenset. Det er imidlertid kjent at det fra ulike hold har blitt krevd at andelen til kommunal sektor i sin helhet må tilfalle kommunene. Dersom det skulle skje vil fylkeskommunenes mulighet til å iverksette regionale tiltak til beste for akvakulturnæringen og samfunnet bli sterkt begrenset. Som tildelingsmyndighet etter akvakulturloven, regional utviklingsaktør og regional planmyndighet har fylkeskommunene en viktig rolle i det videre arbeidet med å legge til rette for bærekraftig vekst i oppdrettsnæringa, i tråd med regjeringens ambisjoner. Måten Troms fylkeskommune har brukt vederlagsmidlene fra 2009-tildelingen viser at økonomisk handlingsrom kan gi svært viktige bidrag til dette.

Å fordele midlene likt vil være urettferdig. Fordeling til fylkene må skje etter prosentvis andel av total lokalitets-MTB i Norge.

Fordelingsnøkkel mellom kommuner

Departementet er ønskelig å finne en enkel fordelingsnøkkel som gir en rimelig fordeling på alle kommuner med oppdrettsvirksomhet, men som samtidig stimulerer til å tilrettelegge for nye og egnede arealer. Departementet drøfter fire ulike fordelingsnøkler med varierende egnethet:

1. Lik fordeling:

Vil slik departementet vurderer det gi urimelige utslag. Kommuner som har mye oppdrettsvirksomhet bør få en større andel av inntektene. Lik fordeling gir heller ingen incentiver til å tilrettelegge for nye eller mer egnede lokaliteter.

2. Fordeling etter lokalitets-MTB:

Departementet mener en slik fordelingsnøkkel er enkel å forholde seg til, og sikrer at kommunene med mest oppdrett også får størst andel av inntektene. Det vil også gi en forutsigbar og stabil fordeling av inntektene, i tillegg til at den også gir et incentiv til å tilrettelegge for nye lokaliteter. Både NFKK, Sjømat Norge og Norsk industri har i sine foreløpige innspill pekt på at dette kan være en fornuftig fordelingsnøkkel.

3. Fysisk arealbeslag:

Vurderes som noe mer krevende sammenlignet med en fordeling basert på lokalitets-MTB. Vil trolig ikke bli store endringer i fordelingen av vederlaget sammenlignet med lokalitets-MTB, men vil kunne slå ulikt ut for enkeltkommuner. Incentiveeffekten vil trolig være sammenlignbar med lokalitets-MTB.

4. Slaktevolum:

Vil bety at fordelingsnøkkel knyttes til verdiskaping heller enn til arealbeslag, noe departementet i utgangspunktet ikke ser som hensiktsmessig. Det positive er at kommunene med de mest produktive lokalitetene vil bli premiært, og at dette gir et incentiv

til å tilrettelegge for de mest produktive arealene. På den annen side vil klarering av nye lokaliteter ikke nødvendigvis medføre økt slaktevolum, i hvert fall ikke umiddelbart fordi det tar tid å føre fisk frem til slakting. I tillegg kan det bli større svingninger i kommunenes inntekter fra år til år ved sykdomsutbrudd, pålagt brakklegging, rømming og andre forhold som kommunen ikke har kontroll over og som kan redusere slaktevolumet.

Kommentar:

Fordeling basert på tildelt lokalitets-MTB synes best å ivareta hensikten med ordningen. Fysisk arealbeslag vil trolig bli mer komplisert å gjennomføre fordi arealene må beregnes. Spørsmålet blir da hvordan dette skal beregnes ettersom anleggene er ulike i konfigurasjon og utforming (blant annet med eller uten forflåter). Lokalitets-MTB står videre i en mer direkte og mer proporsjonal sammenheng med faktisk produksjon på lokaliteten enn fysisk arealbeslag vil gjøre. Departementets vurderinger relatert til de andre to alternativene er tilstrekkelig til å fastslå at de vil være mindre egnet.

Om incentiveeffekten er tilstrekkelig ivaretatt

Departementet bruker mye plass på å drøfte incentiveeffekten ved bruk av lokalitets-MTB vil bli tilstrekkelig ivaretatt og spør om det i stor nok grad vil stimulere til klarering og/eller utvidelse av nye og egnede lokaliteter.

En ordning med fordeling etter lokalitets-MTB vil også gi økt vederlag i de kommunene hvor det etableres nye og/eller utvides eksisterende lokaliteter. Mye ny lokalitets-MTB vil imidlertid gjøre at hver andel blir mindre. Departementet reiser derfor spørsmålet om deler av vederlagsmidlene skal avsettes eller brukes på en slik måte at det gir et ekstra incentiv til kommunene for å avsette nye arealer til oppdrett. Departementet skisserer tre alternativer for å oppnå dette:

- a) En fast andel av kommunenes samlede inntekter reserveres til fordeling på kommuner som har klarert nye lokaliteter, eller utvidet eksisterende lokaliteter. Sjømat Norge og NFKK har i sin felles høringsuttalelse foreslått at 10 % av kommunenes andel fordeles på denne måten.
- b) Et annet alternativ er å la nye lokaliteter telle dobbelt sammenlignet med eksisterende lokaliteter. Det samme vil kunne gjelde ved utvidelser. Inntekten for disse blir da dobbelt så stor.
- c) Et tredje alternativ kan være at en andel av fondet fordeles på kommunene hvor økt konsesjons-MTB tas i bruk. Inntektene fordeles likt på vertskommunene, uavhengig av antall lokaliteter og størrelsen på lokalitetene i antall tonn. Denne metoden har vært brukt til å fordele inntektene fra de grønne konsesjonene og for økningen i MTB med 5 prosent i 2015/2016.

Kommentarer:

Med økende mangel på egnede arealer og stadig større konflikter relatert til allokering av areal til oppdrett, er det forståelig at man ønsker en ekstra stimuleringsordning ovenfor kommunene for å øke muligheten for å etablere ny lokalitets-MTB. Imidlertid vil dette fort kunne bli komplisert og få uforutsette uheldige og urimelige utslag både for kommunen, forvaltningen og næringen. Erfaringene fra de grønne konsesjonene viser at ut utsiktene til noen ekstra millioner i en slunken kommunekasse kan friste til å tilsidesette andre mindre økonomisk tunge interesser. Man kan videre se for seg at utbetalingen med alternativ a) eller b) under visse forutsetninger kan bli stor og framstå som urettferdig for de kommuner som allerede har allokert mye areal til formålet og har mange lokaliteter fra før. Kommuner som til nå har hatt bremsene på og ikke tillatt oppdrettsvirksomhet på tross av egnede arealer, vil

med en slik ordning kunne høste uforholdsmessig gode inntekter i forhold til kommuner som over lang tid har lagt til rette for slik virksomhet.

Den nye ordningen med produksjonsområder og driftsområder (jf. havbruksmeldingen) vil i noen områder trolig medføre endring i lokalitetsstrukturen ved at noen lokaliteter må forlates og nye må komme til for å få etablert gode og smitteforebyggende skiller mellom områdene. Dette vil gå på tvers av kommunegrenser og kan gi urimelige utslag ved at noen kommuner «mister» lokaliteter og inntekter mens andre får dobbelt igjen.

Man kan heller ikke se bort fra at forvaltningen kan oppleve ulike uønskede effekter av en slik ordning. For eksempel skal tildelingsmyndigheten vurdere behovet for en omsøkt lokalitet (jf. laksetildelingsforskriften § 30 b)). Et avslag på et slikt grunnlag kan gi et politisk press dersom det er utsikter til store inntekter.

En ordning med fordeling etter prosentvis andel av lokalitets-MTB vil, uten noen særordning for ny lokalitets-MTB, uansett innebære en økonomisk kompensasjon for kommunen. Dette vil i seg selv være en stimulans for kommunene. I tillegg kommer andre økonomiske fordeler en lokalitetsetablering vil få for den aktuelle kommunen. Det anses som unødvendig og unødig kompliserende dersom man også skal ha særskilte incentiv-ordninger innbakt i ordningen. Om man likevel velger å ha det, vil alternativet under a) være det beste og det som vil gi færrest ulemper. Men prosentsatsen må legges lavere enn foreslått, i størrelsesorden 1-5 %.

Størrelse og frekvens på utbetalinger fra fondet

Departementet beskriver tre modeller for utbetaling fra fondet: Umiddelbar utbetaling, fast utbetaling og prosentvis utbetaling.

- **Umiddelbar utbetaling:** Utbetales med en gang vederlagene er innbetalt, dvs. full utbetaling år 1 og ingen utbetaling i år 2. Forvaltningsmessig enklest og sikrer at midlene tas i bruk. Forvaltningen av midlene overlates til den enkelte kommune/fylkeskommune. Berørte kommuner og fylkeskommuner vil kunne høste renter av inntektene, spre bruken av midlene over flere år, eller sette midlene i arbeid umiddelbart. Utbetalingene vil variere fra gang til gang, men vil til en viss grad være forutsigbare ettersom man en tid i forveien vil ha en god oppfatning om hvilke produksjonsområder som vil få vekst eller ikke.
- **Fast utbetaling:** Det bestemmes et fast beløp som årlig utbetales fra fondet til fordeling blant kommunene. Forutsigbar ordning, men har administrative utfordringer. Inntekter fra tildeling av ny kapasitet kun vil oppstå annethvert år, gitt at ny kapasitet tildeles. Deler av kommunal sektors inntekter må derfor holdes tilbake for å spres utover flere år, noe som vil medføre økte kostnader til administrasjon. Det vil videre medføre tapte renteinntekter. Videre kan betydelige midler bli stående uvirksomme i ett eller flere år fremfor å bidra med aktivitet og verdiskaping ute i kommunene.
- **Prosentvis utbetaling:** En fast andel av midlene i fondet utbetales årlig. Størrelsen på utbetalingene vil variere med størrelsen på fondet, men trolig mindre variasjon enn med umiddelbar utbetaling. Gir relativt jevne utbetalinger og dermed forutsigbarhet. Medfører de samme forvaltningsmessige utfordringer som ved fast utbetaling i forhold til tilbakeholding av midler. En andel av midlene vil til enhver tid stå ubenyttet, noe som innskrenker kommunenes handlingsrom til å disponere sine inntekter.

I følge departementet har havbrukskommunene så langt har vært opptatt av at utbetaling fra fondet bør skje årlig for å gi jevne inntekter og størst mulig forutsigbarhet. Departementet framholder at modellene med fast årlig utbetaling basert på et kronebeløp eller en prosentsats

innebærer begge at deler av inntektene må holdes tilbake. Det beregnes imidlertid ikke renter mellom tidspunktet hvor midlene inntekts- og utgiftsføres på stats- budsjettet. Et alternativ er at det faktisk opprettes et havbruksfond som blir ansvarlig for forvaltningen av midlene som er kommet inn men som ennå ikke er utbetalt til kommunene, men dette vil medføre kostander til administrasjon.

Tabell 5 og 6 på side 16 og 17 i høringsbrevet beskriver og sammenligner de ulike utbetalingsordningene.

Departementet antar at det vil være ulike oppfatninger blant kommunene og fylkeskommunene om hvordan midlene best kan benyttes. Ved umiddelbar utbetaling, vil kommunene og fylkeskommunene selv kunne ta stilling til bruken av sin andel av inntektene.

Kommentar:

Ut fra det som er beskrevet synes umiddelbar utbetaling å være den beste ordningen. Det vil være forvaltningsmessig enklest, det sikrer kommunene/fylkeskommunene full råderett over midlene og man unngår inntektstap og at midler blir stående ubenyttet. Lokalitetskapasitet per 31.12 bør legges til grunn for beregning av fordeling og utbetalingene bør fortrinnsvis skje i løpet av første kvartal etterpå.

Oppsummering

Administrasjonen vil holdes på et minimum dersom inntektene fordeles etter en fordelingsnøkkel med lokalitets-MTB, og utbetaling til berørte kommuner og fylkeskommuner skjer umiddelbart etter at midlene er kommet inn. Andre løsninger vil kreve mer administrasjon. Ved umiddelbar utbetaling, vil kommunene og fylkeskommunene selv ta ansvar for bruken av inntektene.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Framgår av saken.

Tromsø, 01.02.2016

Willy Ørnebakk
fylkesråd for helse, kultur og næring

Vedlegg (2):

- Høringsbrev
- Brev datert 20.10.2015 med innspill til departementet fra fylkesråd for helse, kultur og næring

...