

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.
17/5599-1

Vår ref.
17/00213

Dato
04.12.2017

Høring - Utkast til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018

Ansvarlig myndighet: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Gul: Forslaget har svakheter ved utredningen**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstiller de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

REGLRÅDETS KONKLUSJON

Regelrådet finner at forslaget til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018 har noen svakheter i relasjon til utredningsinstruksens krav i punkt 2.1. Den største svakheten er manglende beskrivelse av alternative utforminger av kapasitetsjustering.

Regelrådet stiller spørsmål ved vederlagsberegningen og hvorfor ikke dette er gjenstand for høring. Det er åpenbart at vederlagsfastsettelsen vil ha betydning for hvilke aktører som kan søke om kapasitetsjusteringer og dermed konkurranseforholdene i næringen samt hvor stor inntektsøkningen blir for de aktuelle aktørene.

Regelrådet vil videre bemerke at departementet så langt det er mulig, bør unngå å sende forslag med stor betydning for berørt næringsliv med så kort høringsfrist.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Dette forslaget regulerer hvordan kapasitetsjusteringer i tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret skal foretas i årene 2017/2018. Tillatelser til slikt oppdrett er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder mot vederlag. Tillatelsene er begrenset til et visst antall MTB (Maksimalt tillatt biomasse). Nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett trådte i kraft 15.oktober 2017. Det nye systemet innebærer at hver tillatelse blir hjemmehørende i et av 13

produksjonsområder. Disse produksjonsområdene gis så enten grønt, gult eller rødt lys avhengig av hvordan miljøpåvirkningen i form av lakselus påvirker vill laksefisk. Dette trafikklyssystemet er forankret i Meld. St. 16 (2014-2015) og Innst. 361 S (2014-2015).

Dette forslaget regulerer kapasitetsjusteringer i grønne produksjonsområder. I gule produksjonsområder fryses kapasiteten og i de røde er det på sikt ment at kapasiteten skal nedjusteres, men det vil først trå i kraft fra ca. 2019, etter at systemet er prøvd over tid.

I grønne produksjonsområder skal kapasiteten økes med totalt 6 pst. Dette foreslås gjort ved at:

- Tiltakshavere får tilbud om 2 pst. økt kapasitet pr tillatelse i grønn sone. For tiltakshavere i grønn sone som fyller kravene for unntak, kan det gis tillatelse til økning, men ikke mer enn 6 pst. Tilbudet gis basert på innsendte søknader.
- Det gis tilbud om 6 pst. økt kapasitet på tillatelser i gule og røde produksjonsområder for de som oppfyller kravene for unntak¹. Tilbudet gis basert på innsendte søknader.
- Når tildeling av økt kapasitet, som beskrevet over, er gjennomført tildeles resten av kapasitetsøkningen som nye tillatelser. Dette vil reguleres i en senere forskrift.

Vederlaget skal være 120 000 kroner pr tonn tillatelsen utvides med. Vederlaget er besluttet og er ikke del av høringen,

Forslaget inneholder videre saksbehandlingsregler som skal følges i forbindelse med tildeling av kapasitetsøkninger. Det er blant annet regler for søknadsbehandling, søknadsgebyr og klagebehandling.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet skriver at forslaget om tildeling av 2 pst. økt kapasitet på eksisterende tillatelse vil gi muligheter for økt produksjonsvolum for den enkelte næringsutøver, selv om det må betales vederlag til staten. Høyere produksjon gir normalt også ringvirkninger i form av økte innkjøp av smolt, fôr og andre innsatsvarer. Videre vil økt produksjon kunne bidra til større aktivitet ved slakterier og videreforedlingsanlegg. I den grad tilbud om økt kapasitet anses økonomisk gunstig, kan det i tillegg på sikt stimulere til bedret miljømessig drift i alle produksjonsområder, innenfor rammene av det nye systemet for kapasitetsjusteringer.

Aktørene vil måtte påregne administrative ressurser til å søke om økt kapasitet, og da spesielt til å vurdere om vederlaget staten krever er akseptabelt. Departementet skriver at dette er vanskelig å tallfeste.

For aktører som tilfredsstiller kriteriene for unntak, er det mulighet for inntil 6 pst. kapasitetsøkning, noe som øker potensialet for positive økonomiske effekter. Departementet viser videre hvordan kapasitetsøkningen kan bli i de ulike produksjonsområdene, basert på tall fra Fiskeridirektoratet. Departementet viser også i utredningen hvordan vederlaget på 120 000 pr tonn økt kapasitet vil slå ut ved ulike eksempler. For disse aktørene kreves det mer administrative ressurser, blant annet til å sette seg inn i et komplisert regelverk, samle informasjon, bestemme størrelse på kapasitetsøkning det skal søkes om og begrunne søknaden. Departementet skriver at det er krevende å tallfeste disse kostnadene.

Søker skal betale gebyr til statskassen for søknader om økt kapasitet etter unntaksbestemmelsene. Gebyrsatsen er på 12 000 kroner, og tilsvarer andre søknader som gjelder tillatelser til akvakultur, jf. forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirkksomhet. Det skal betales gebyr for hver lokalitet som oppfyller vilkårene og som det søkes om kapasitetsøkning på bakgrunn av.

¹ De detaljerte unntaksreglene fremgår av [produksjonsområdeforskriften § 12](#)

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Fiskerinæringen er en viktig næring for Norge, blant annet er den en viktig eksportnæring, og reguleringer som påvirker rammebetingelsene til denne næringen må undersøkes for å sikre at byrdene som pålegges er nødvendige.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Forslaget inneholder for så vidt ingen konkret problembeskrivelse. Regelrådet forstår imidlertid dette forslaget som en tilpasning av det nye systemet for kapasitetsjusteringer som trådte i kraft 15. oktober 2017. Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere Nærings- og fiskeridepartementet for en manglende problembeskrivelse, men vil påpeke at utredningsinstruksen setter krav til en tydelig problembeskrivelse.

Departementets beskrivelse av formålet med forslaget, i lys av Meld. St. 16 (2014-2015) og Innst. 361 S (2014-2015) anses tilfredsstillende.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Departementet har ikke beskrevet andre tiltak enn de foreslåtte. Regelrådet har ikke forutsetninger for å vurdere alternative tiltak for kapasitetsjustering, men vil bemerke at det for eksempel kunne vært utredet om flere aktører i grønt område kan gå sammen om å søke/ta imot tilbud om kapasitetsjustering.

Regelrådet vil bemerke at et vederlag på 120 000 kroner pr ekstra tonn, er avgjørende for hvilke aktører som kan ta imot et tilbud om kapasitetsøkning, og eventuelt søke om justering etter unntaksreglene. Vederlaget, som departementet presiserer ikke er gjenstand for høring, vil ha betydning for inntjeningen, så vel som konkurranseforholdene i næringen. Dersom vederlag vurderes feil, vil det innebære en risiko for at Norge får en dårligere posisjon på det internasjonale markedet. Regelrådet vil understreke at vederlagets størrelse burde vært vurdert, og at det burde vært utredet alternative beregningsmåter for dette vederlaget. I Meld.16 2014-2015 under pkt 11.7.3 uttales følgende.

Jamfør drøftingen i 11.3.3 går regjeringen inn for at tildeling av økt MTB på eksisterende tillatelser skjer hovedsakelig gjennom auksjon, men kan tildeles til fastpris. Det er en risiko for at et fast vederlag settes for høyt og at kun et fåtall oppdrettere dermed finner det regningssvarende med vekst. Det innebærer at veksten ikke lenger er forutsigbar.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om departementet har vurdert alternativ utforming av de ulike bestemmelsene. Regelrådet velger å se på dette tiltaket som et av flere som er behandlet i Melding St. 16, men vil påpeke at forslaget hadde blitt bedre dersom alternative tiltak hadde vært kort beskrevet og eventuelt forkastet.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Tiltaket reiser ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen beskriver.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Regelrådet påpeker igjen at det bare er det foreslåtte tiltaket som er vurdert. Departementet har anslått hvor mange aktører som befinner seg innenfor den nærmere angitte bransjen. Departementet har tallfestet og gitt eksempler på hvordan kapasitetsjusteringene vil slå ut for aktørene i ulike produksjonsområder. Vederlaget for selve kapasitetsøkningen og søknadsgebyrer er beskrevet. Regelrådet mener at konsekvensene av det foreslåtte tiltaket er tilstrekkelig beskrevet, men at forslaget ville vært styrket av om det også fremgikk hvordan næringsstrukturen er i de ulike produksjonsområdene, herunder fordelingen mellom store og små aktører. Forslaget ville vært ytterligere styrket dersom kostnadene ved kapasitetsjusteringene hadde vært sett i sammenheng med inntektene.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Som nevnt over er det ikke drøftet alternative tiltak i dette forslaget. Det ville styrket utredningen om alternative beregningsmåter for vederlag hadde vært drøftet, så vel som alternativer for kapasitetsjusteringer. Regelrådet velger imidlertid å se dette forslaget i lys av tidligere beslutning om innføring av nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk laks- og ørretoppdrett. Regelrådet finner derfor at forslaget besvarer dette spørsmålet tilstrekkelig, men vil understreke at forslaget hadde vært enda bedre dersom alternative tiltak hadde vært tydeligere vurdert.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Dette forslaget kan i seg selv anses som en forutsetning for en vellykket gjennomføring av det nye kapasitetsjusteringssystemet. Det er likevel grunn til å tro at det finnes forutsetninger for at dette tiltaket skal oppnå formålet som ikke er beskrevet i dette notatet. Regelrådet viser til at det er gitt utfyllende beskrivelser av hvordan saksbehandlingen skal gjennomføres i disse sakene og av de ulike aktørenes roller. På bakgrunn av forslaget er det vanskelig for Regelrådet å påpeke eventuelle andre forutsetninger som burde vært nærmere beskrevet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget omfatter hele oppdrettsnæringen innfor laks- og ørretoppdrett. Forslaget må anses å ha relativt store konsekvenser for lønnsomheten til de ulike foretakene. Regelrådet mener at rett analysenivå i denne saken vil være en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene, i henhold til utredningsinstruksen og veileder i næringsøkonomiske konsekvensanalyser. Regelrådet anser at rett analysenivå er benyttet i denne saken og finner utredningen tilpasset tiltakets virkninger.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forslaget har ingen særskilt vurdering av mindre bedrifter. Det ville vært en styrke for utredningen dersom dette hadde vært gjort, særlig i forbindelse med en beskrivelse av næringsstrukturen i det enkelte produksjonsområde. En beskrivelse av næringsstrukturen, ville sannsynligvis også vist at det er flere små foretak hvis livsgrunnlag avhenger av små aktører i oppdrettsnæringen.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Dette forslaget innebærer muligheter for aktørene til økt mengde tillatt biomasse i sine oppdrettsanlegg, og dermed økt potensiale for inntjening hvilket er positivt for næringslivet. Den manglende beskrivelsen av alternative tiltak, samt manglende drøftelse av alternative beregningsmåter for vederlag og konkurransevirkninger, medfører imidlertid at Regelrådet ikke med sikkerhet kan si at det nye regelverket er utformet på den mest hensiktsmessige måten for næringslivet.

7. Andre kommentarer

Regelrådet merker seg at forslaget er sendt på høring med svært kort høringsfrist og vil understreke at det er problematisk at et forslag med så omfattende konsekvenser for berørt næringsliv gis så kort høringsfrist.

Regelrådet vil imidlertid rose departementet for å sette forslaget inn i en større sammenheng på en lettfattelig og oversiktlig måte.

8. Samlet vurdering

Regelrådet finner at forslaget til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018 har noen svakheter i relasjon til utredningsinstruksens krav i punkt 2.1. Den største svakheten er manglende beskrivelse av alternative utforminger av kapasitetsjustering.

Regelrådet stiller spørsmål ved vederlagsberegningen og hvorfor ikke dette er gjenstand for høring. Det er åpenbart at vederlagsfastsettelsen vil ha betydning for hvilke aktører som kan søke om kapasitetsjusteringer og dermed konkurranseforholdene i næringen samt hvor stor inntektsøkningen blir for de aktuelle aktørene.

Regelrådet vil videre bemerke at departementet så langt det er mulig, bør unngå å sende forslag med stor betydning for berørt næringsliv med så kort høringsfrist.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer