

Til

Nærings- og fiskeridepartementet

Vedr. forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018

Sjømat Norge viser til høringsbrev datert 7. mars 2018 hvor Nærings- og fiskeridepartementet ber om innspill på innretning til tildeling av tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018. Tildelingen skal skje gjennom auksjon, og høringsnotatet drøfter blant annet innretning på auksjonen og krav for å delta i denne.

Sjømat Norge er i stor grad enig i prinsippene som er lagt til grunn for valg av tildelingsform, herunder valg av auksjonsform. Auksjonen skal legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk havbruksnæring og bør være mest mulig effektiv og transparent. Sjømat Norge er positive til at departementet viser at de vil avholde et eller flere informasjonsmøter for å presentere auksjonsløsningen i forkant av auksjonene. Det bør også gjennomføres en grundig evaluering av denne metoden i etterkant. For øvrig vil vi i det følgende komme med noen innspill og peke på noen utfordringer med det skisserte opplegget.

Formålet med forskriften

Departementet har allerede tildelt 2 % vekst i de områdene som ble definert som grønne, til en pris som må anses som svært høy. Sjømat Norge vil påpeke at det er uheldig at regjeringen ønsker å maksimere sine inntekter fra salg av økt kapasitet, og i høringsnotatet viser til at: *«Et overordnet hensyn med auksjonsinnretningen har vært å hente inn høyest mulig vederlag, og at dette også balanseres opp mot enkelte andre hensyn.»* Et høyt vederlag reduserer selskapene sin mulighet til å avsette ressurser til kompetanse- og teknologiutvikling, og etablering av aktivitet som kan bidra til økt verdiskapning og sysselsetning. Regjeringen burde i sin vurdering av prisfastsettelse i større grad vektlagt mulighet for verdiskapning for norsk havbruksnæring i henhold til det som er gitt som formål i forskriften: *«Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskapning på kysten*

Stimulere til redusert miljømessig påvirkning

Den skisserte modellen likestiller enhver aktør uavhengig av hvorvidt den enkelte aktør har bidratt positivt eller negativt til å løse miljøutfordringene. Departementet bør derfor vurdere om hvorvidt aktører som viser seg å bidra positivt til å løse miljøutfordringene, for eksempel ved å oppfylle kravene etter forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017-2018 § 12 (**«§12-unntaket»**), bør gis prioritet i auksjonen. Disse aktørene har normalt påtatt seg ekstra kostnader for å oppnå ekstra gode resultater. Dette vil være objektive kriterier som kan vektlegges samtidig som høyeste pris oppnås. For eksempel kunne det bli gitt en forkjøpsrett av nytt produksjonsvolum etter endt auksjon til de auksjonsprisene som fastsettes, og/eller ved tildeling av «restvolum» dersom siste auksjonsrunde gir etterspørsel på under 100 %. At regelverket som allerede er utformet i § 12-unntaket

legges til grunn er i tråd med departementets uttalelse i Meld. St. 16 (2014-2015) om at søknadsprosessen skal være basert på objektive tildelingskriterier, og vil ikke være ressurskrevende for forvaltningen.

Sjømat Norge viser til tidligere hørings svar hvor det har blitt foreslått at bedrifter som har bidratt til at et område blir grønt i større grad gis tilgang til å kjøpe den veksten som blir gjort tilgjengelig. Med dagens ordning så omsettes nå 2/3 av veksten på auksjon av høystbydende uten at kjøper på noen måte har bidratt i den kollektive innsatsen for å få området grønt. Det vil undergrave motivasjonen for å oppfylle kravene som trafikklysordningen forutsetter for å oppnå vekst. Sjømat Norge mener derfor at hovedvekten av veksten bør selges som økt MTB på eksisterende tillatelser og foreslår at bedrifter i grønt område gis tilbud om å kjøpe 4 % økt MTB fra og med neste kapasitetsjustering (i 2019). De resterende 2 % av veksten bør auksjoneres i form av nye tillatelser.

Bytteregelen

Den foreslåtte bytteregelen bestemmer hvordan budgivere kan veksle sine bud mellom produksjonsområder i løpet av auksjonen. Hensynet er at auksjonen skal åpne for at budgivere kan bytte mellom produksjonsområder ettersom det relative prisforholdet endrer seg i løpet av auksjonen. Departementet har foreslått en begrensning slik at budgivere ikke kan øke sin etterspørsel i et område uten at etterspørselen reduseres minst like mye i et annet område og slik at aktøren kun kan redusere sin etterspørsel i et område dersom prisene har økt der.

Den foreslåtte bytteregelen rammer mindre aktører og aktører som har lokaliteter i få produksjonsområder. Sjømat Norge mener myndighetene ikke bør innføre denne bytteregelen som straffer de mindre aktørene. Mindre aktører som ikke har etablerte lokaliteter i mange produksjonsområder vil i liten grad få nytte av den fleksibiliteten den foreslåtte bytteregelen gir. Det innebærer stor risiko å legge inn etterspørsel i områder man ikke har lokaliteter i sammenlignet med å legge inn etterspørsel kun i områder man allerede er etablert. Auksjonsmodellen med den foreslåtte bytteregelen har derfor som konsekvens at større aktører får størst fleksibilitet og strategisk handlingsrom, og dermed en utilsiktet konkurransefordel i auksjonen, som må antas å gå på bekostning av de mindre aktørenes muligheter til å vinne frem i auksjonen.

Sjømat Norge mener at auksjonsmodellen i større grad må sikre reell likebehandling av større og mindre aktører, og av aktører med lokaliteter i et ulikt antall produksjonsområder. Denne tilnærmingen er også i tråd med departementets ønske om å legge til rette for en auksjonsform som på en god måte ivaretar mindre aktører. Bytteregelen bør derfor endres.

For å bedre ivareta hensynet til likebehandling mellom større og mindre aktører, samtidig som ønsket om at aktørene skal kunne uttrykke preferanser ivaretas, bør bytteregelen endres slik at det kun kan byttes mellom grupper av et gitt antall produksjonsområder. Sjømat Norge foreslår at dette gjennomføres ved at budgiverne på forhånd definerer grupper av to bestemte produksjonsområder som man ønsker å bytte mellom gjennom auksjonen. En slik modell vil sikre bytting på like vilkår for de fleste aktørene, og vil begrense muligheten for de største aktørene til å kunne basere sin strategi på fritt bytte mellom mange produksjonsområder.

Fordeling av ufordelt tillatelseskapasitet

Sjømat Norge mener at all tillatelseskapasitet bør utnyttes og ikke overføres til neste tildelingsrunde. Dersom det ved auksjonens slutt viser seg at det er ufordelt tillatelseskapasitet bør det vurderes om denne tillatelseskapasiteten bør tilbys aktører som oppfyller kravene etter «§ 12-unntaket» for lokaliteter i det

aktuelle produksjonsområdet. Dersom departementet likevel ikke velger en slik løsning bør det vurderes om denne kapasiteten bør tilbys proratarisk til vinnerne i de aktuelle produksjonsområdene til auksjonsprisen satt i den nest siste auksjonsrunden med prisøkning. Særlig gjelder dette i tilfeller hvor den ufordelte tillatelseskapasiteten er liten. I slike tilfeller vil det være unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en ny auksjon.

Minstepris

Sjømat Norge mener at det ikke er behov for å definere en absolutt minstepris for kjøp av ny kapasitet, da all ny tillatelseskapasitet bør utnyttes og ikke overføres til neste tildelingsrunde. Hvis startprisen viser seg å være for høy, ved at det ikke legges inn bud for all tillatelseskapasitet i et produksjonsområde, bør auksjonen avbrytes og startes på nytt med et lavere utgangsnivå.

Informasjonsregelen

Departementet foreslår en informasjonsregel som skal informere om andeler av tilgjengelig tillatelseskapasitet i en rekke trinn. Sjømat Norge vil påpeke at lavere grad av informasjon vil være lite transparent og kan bidra til ulovlig og uønsket tilpasninger mellom aktørene. Auksjonen bør gjennomføres med mest mulig åpenhet som sikrer en riktigst mulig pris. Den foreslåtte informasjonsregelen synes å være kommersielt innrettet med den hensikt å presse frem budkrig, dels ved å gi inntrykk av høyere enn reell etterspørsel gjennom inndelingen i grove intervaller. Myndighetene pålegger og oppfordrer til åpenhet fra næringsaktører i stor og økende grad, og det er et paradoks om myndighetene selv ikke da praktiserer størst mulig grad av åpenhet. 'Transparency' fremheves stadig som et viktig prinsipp og Sjømat Norge mener også myndigheter bør etterstrebe størst mulig grad av åpenhet i forbindelse med auksjonen.

Dokumentasjon på betalingsevne

Departementet har foreslått at samtlige aktører må stille bankgaranti for å delta i auksjonen.

Sjømat Norge er positiv til at det stilles strenge krav til betalingsdyktighet for å unngå at vinnere i auksjonen ikke kan oppfylle betalingsforpliktelsen. Vi mener imidlertid at det er tilstrekkelig med «dokumentasjon på betalingsevne» tilsvarende som i tildelingsrunden i 2013. Bankgaranti utgjør en kostnad som det ikke er nødvendig å pålegge aktører som på andre måter er i stand til å dokumentere betalingsevne.

Kvalifikasjonskriterier

Akvakulturloven med forskrifter stiller krav til kompetanse mv. for å drive akvakultur. Departementet bør vurdere hvorvidt tilsvarende krav bør fotusettes for å delta i auksjonen. Slik pre-kvalifisering vil være i tråd med praksis fra tidligere tildelingsrunder. Konsekvensen vil ellers kunne være at aktører som ikke oppfyller disse kravene deltar i auksjonen på finansielt spekulativt grunnlag, som videre vil kunne danne et annenhåndsmarked for tillatelser. Eventuell gevinst finansielle aktører oppnår i annenhåndsmarkedet ved å investere i tillatelseskapasitet for videresalg uten intensjon om å drifte tillatelsen selv, bør heller tilfalle staten, og det bør derfor ikke åpnes for deltakelse fra aktører som ikke har kompetanse og kvalifikasjoner for øvrig til å kunne drifte tillatelsen(e) bærekraftig.

Et slikt krav om kvalifikasjonskriterier vil være i tråd med departementets uttalelse i Meld. St. 16 (2014-2015) om at det vil bli lettere for aktører å komme inn i oppdrettsnæringen «uten kjøp av tillatelser i annenhåndsmarkedet eller aksjekjøp».

Kvantum

Sjømat Norge støtter prinsippet om at det gis anledning til å by på mindre kvantum enn det som hittil har vært konvensjonelle tillatelsesstørrelser. Dette gir fleksibilitet for oppdretterne, og mulighet til å tilpasse sine bud til deres preferanser. Mulighet for å by på mindre kvantum vil også kunne være en forutsetning for at mindre aktører vil kunne delta på auksjonen.

Sjømat Norge støtter videre at det ved tildeling av mindre tillatelsesstørrelser, eksempelvis under 100 tonn, må disse fusjoneres med en eller flere tillatelser.

Havbruksfondet bør bli et reelt fond

Sjømat Norge er enig med departementet i at det må holde med én ordning som gir kommuner og fylkeskommuner inntekt fra havbruksnæringen. Organisasjonen mener derfor at havbruksfondet og salg av økt vekst er en god å måte å sikre kommunene inntekter på. Organisasjonen ser at kommunene trenger forutsigbare inntekter, og foreslår derfor at Havbruksfondet omdannes til et reelt fond som årlig utbetaler eksempelvis 300 millioner kroner til kystkommunene. Dette vil sikre kommunene inntekter også i perioder hvor det ikke er tilstrekkelig vekst i næringen. Sjømat Norge mener derfor at inntektene fra auksjonen i år skal gå inn i fondet. Stortinget har nå forslått innføring av et produksjonsvederlag for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, og tidspunkt og innretning på utbetaling bør avgjøres når forslaget om produksjonsvederlag er avklart.

Prisøkingsregelen

Det fremkommer av høringsbrevet at prisøkingsregelen bestemmer at dersom «etterspørselen er mellom 0 % og 120 % av tilgjengelig kapasitet, øker prisene i dette produksjonsområdet med 2 %». Vi antar at departementet har ment at prisen øker med 2 % bare dersom etterspørselen er høyere enn tilbudet, altså mellom 100 % og 120 %. Dette bør fremgå av regelverket.