



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref

Dato

16/6737-

15.12.16

Høringsbrev om fleksibilitet produksjonsområder

1. INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 24. juni 2016 et forslag til nytt vekstsystem i havbruksnæringen på høring. Forslaget innebar blant annet at en kommersiell matfisktillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjø kun kan utnyttes i det området tillatelsen er hjemmehørende, men det er ulike unntak fra dette, herunder:

- Ordningen med interregionalt biomassetak videreføres. En tillatelse som omfattes av ordningen kan utnyttes i inntil 3 produksjonsområder.

Departementet hørte i tillegg to andre ordninger som, dersom en av de blir innført, kan gi økt fleksibilitet for oppdrettere. Disse ville ev. komme i tillegg til ordningen med interregionalt biomassetak.

1. Interregionalt biomassetak i to tilgrensende produksjonsområder (det hjemmehørende området og et tilgrensende område) for oppdrettere som videreforedler minimum 15 % av sin produserte fisk i kystdistrikt i Norge, enten i egen eller hos annen virksomhet.
2. En generell adgang til å utnytte en tillatelse innenfor produksjonsområdet den tilhører og ett tilgrensende produksjonsområde.

Høringsnotatet mv. er tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-regelverk-for-a-implementere-nytt-system-for-kapasitetsjusteringer-i-lakse--og-orretoppdrett/id2505908/>

Departementet foreslår nå et tredje alternativ som innebærer en generell adgang til å utnytte

en tillatelse innenfor tre produksjonsområder som grenser til hverandre, inkludert det området tillatelsen er hjemmehørende i.

Departementet har besluttet å gjennomføre en forkortet høring av forslaget. Frist for å avgi uttalelse er **6. januar 2017**. Les og svar på høringen her: www.regjeringen.no/id2524267.

På grunn av den korte høringsfristen vil departementet også gjennomføre et høringsmøte i sakens anledning. Høringsmøtet arrangeres 5. januar kl. 12.00-13.30 i Nærings- og fiskeridepartementets lokaler; Kongens gate 8, Oslo. Påmelding skjer gjennom e-post til liv.lindblad@nfd.dep.no innen **4. januar 2017 kl. 14.00**.

Høringsmøtet vil foregå slik at embetsverket i departementet gir en kort gjennomgang av forslaget. Det vil deretter bli anledning til å stille spørsmål og komme med innspill i sakens anledning. Ev. etterfølgende skriftlige innspill må være departementet i hende **6. januar 2017**.

2. OM FORSLAGET

2.1 Litt nærmere om konsekvenser av det opprinnelige høringsforslaget

Etter gjeldende regelverk kan innehavere av en kommersiell tillatelse til laks, ørret og regnbueørret i sjø i dag utnytte en tillatelse på lokaliteter innehaveren har innenfor en av Fiskeridirektoratets 7 administrative regioner (slik de var pr 31.12.15), jf. laksetildelingsforskriften § 33.

Etter akvakulturdriftsforskriften § 48a kan innehaver *"av akvakulturtillatelse eller innehavere innen samme konsern, som enten selv eller gjennom avtale med en ekstern aktør viderefører en høy andel av den fisk som innehaveren selv har oppdrettet, ... innvilges et interregionalt biomassetak. Videreføringen må skje i et kystdistrikt i Norge."* Per dags dato inngår nærmere halvparten av alle tildelte tillatelser i et slikt interregionalt biomassetak (IRBT). Regjeringen foreslo i havbruksmeldingen at ordningen skulle evalueres. Det fremgår imidlertid av Innst. 361 S (2014-2015) at: *"Komiteen mener at målet med evalueringen av interregional biomassetak må være å tilpasse ordningen til et nytt system, og understreker at den fleksibiliteten næringen har i dag skal opprettholdes. Komiteen mener dagens bearbeidingskrav skal ligge fast."*

Departementet la i høringsnotatet 24. juni 2016 opp til at hver tillatelse vil bli knyttet til ett av de nye produksjonsområdene og at tillatelsen skal kunne utnyttes innenfor dette. For å følge opp uttalelsen fra komiteen foreslo departementet videre at innehavere av IRBT skal få mulighet til å *utnytte* sin tillatelse over tre produksjonsområder når disse innføres. I praksis videreføres dermed reglene som gjelder for utnyttelse av tillatelser i og mellom regioner, med den forskjell at tillatelsene nå blir knyttet til de nye produksjonsområdene.

Ved innføringen av produksjonsområdene vil det, fordi de nye produksjonsområdene dekker et mindre areal enn regionene, være en rekke tillatelser som er knyttet til lokaliteter på tvers

av grensene mellom de nye produksjonsområdene, men som ikke utgjør en del av et interregionalt biomassetak. En oversikt er gitt her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c9a57b93b9a04cabb67665314dc3bbd6/vedlegg-2---detaljert-tabell-tillatelser-pa-tvers-av-produksjonsomrader.pdf>.

Konsekvensen for disse vil mest sannsynlig være at de vil få en mindre effektiv drift - i form av produksjonstap eller økte kostnader fordi selskapene må ta i bruk flere lokaliteter enn tidligere for å kunne utnytte alle sine tillatelser. Dette kan igjen føre til flere mindre lokaliteter tas i bruk med kortere avstand mellom anleggene, ev. at selskapene i større grad flytter fisk. Begge deler kan bidra til bryte ned gode etablerte lokalitetsstrukturer og øke risikoen for spredning av smittestoffer (inkl. lakselus).

Det må antas at små aktører vil få større utfordringer enn større aktører med overgangen til produksjonsområder, særlig om tillatelsene selskapet kontrollerer er spredt over mer enn ett produksjonsområde. Departementet foreslo blant annet derfor i høringsnotatet to andre ordninger som, dersom en av de blir innført, kan gi økt fleksibilitet for oppdrettere. Disse ville ev. komme i tillegg til ordningen med interregionalt biomassetak.

1. Interregionalt biomassetak i to tilgrensende produksjonsområder (det hjemmehørende området og et tilgrensende område) for oppdrettere som videreforedler minimum 15 % av sin produserte fisk i kystdistrikt i Norge, enten i egen eller hos annen virksomhet.
2. En generell adgang til å utnytte en tillatelse innenfor produksjonsområdet den tilhører og ett tilgrensende produksjonsområde.

2.2 Forslag om fleksibilitet over tre produksjonsområder for alle

Departementet har i høringsrunden mottatt innspill der det hevdes at forslagene i høringsnotatet diskriminerer virksomheter som kun har tillatelser innenfor en region og uansett små og mellomstore virksomheter, særlig fordi større virksomheter gjerne også har såkalt interregionalt biomassetak (IRBT).

Det er etter departementets syn ikke tvilsomt at IRBT virker konkurransevridende. Ordningen gir enkeltbedrifter fordeler som andre virksomheter ikke har, basert på at myndighetene ønsker å oppnå enkelte politiske mål – i dette tilfelle sysselsetting gjennom videreforedling. Departementet har i forbindelse med arbeidet med oppfølging av høringsinnspillene vurdert hvilken effekt det får på videreforedlingsstrategiene – og dermed sysselsettingen – hos virksomhetene dersom incentivene i IRBT reduseres ved at alle oppdrettere får like konkurransevilkår, dvs. at alle oppdrettere får fleksibilitet til å utnytte en tillatelse over tre områder.

Slik vi ser det er høy pris på rund fisk (ubearbeidet) sannsynligvis den viktigste årsaken til lav bearbeidingsgrad i norske virksomheter. Andre årsaker er lav arbeidsledighet og høyt kostnadsnivå i Norge (målt mot lave kostnader nær sentrale markeder). Av de sentrale forholdene som påvirker produktvalg i oppdrettssektoren, er det altså – så langt vi kan se – ingen som endres av økt områdefleksibilitet. Dersom økt områdefleksibilitet er viktig for den økonomiske driften, vil dette kunne påvirke verdien av selskapene og deres konsesjoner.

Dersom det legges strukturelle føringer på bruk av dette virkemidlet – for eksempel at noen får større fleksibilitet enn andre – vil dette kunne bidra til å øke verdien av de selskapene som får denne fordelene. Samtidig vil den relative verdien falle i de selskapene som ikke får like høy fleksibilitet. På en åpen markeds plass vil dette bidra til å øke insentivene for å flytte tillatelser fra selskap med liten områdefleksibilitet til selskap med høy områdefleksibilitet. Departementet påpeker at en slik utvikling synes å stride mot Næringskomiteens uttalte syn i [Innst. 361 S \(2014-2015\) pkt. 2.17](#) der det heter:

"Komiteen ønsker å opprettholde en variert struktur i havbruksnæringen, der det både legges til rette for små, mellomstore, store og nye aktører. Komiteen mener dette vil bidra til å sikre videre lokal forankring og videreutvikling i lokalsamfunn langs kysten.

Komiteen mener det derfor er viktig at rammevilkårene legger til rette for at også små aktører i næringen har anledning til å konkurrere med de større aktørene."

Slik departementet vurderer det gir en ordning der kun enkelte aktører får mulighet til å utnytte en tillatelse over tre produksjonsområder konkurransevridende effekter, samtidig som det er uklart om ordningen bidrar til økt videreføring. Det er imidlertid mulig at ordningen bidrar til økt konsolidering i næringen.

Ordninger som åpner for utnyttelse av tillatelser på tvers av produksjonsområdene gir en fluktusjon i biomasse som ikke er optimal med hensyn til det nye systemet. Det skyldes at sammenhengen mellom kapasitetsjusteringer og miljøpåvirkningen innen et området blir mindre (ettersom det er mulig å flytte biomasse mellom områder). Jo mindre en ordning utfordrer denne sammenhengen, jo bedre rent systemteknisk. All fleksibilitet som gis til å utnytte en tillatelse utover tillatelsens hjemmehørende produksjonsområde utgjør således et kompromiss mellom næringsaktørenes ønske om geografisk fleksibilitet og det nye vekstsystemets integritet (sammenhengen mellom effekt på vill laksefisk og biomasse i oppdrettsanleggene). Ordningen med IRBT omfatter imidlertid så mange tillatelser at det uansett vil være mulighet for omfattende fluktusjon av biomasse mellom områdene.

Basert på dette foreslår departementet at alle oppdrettere skal få like konkurransevilkår slik at en tillatelse skal kunne utnyttes over tre produksjonsområder, jf. utkastet til akvakulturdriftsforskrift § 48.

Forslaget innebærer at en tillatelse får et hjemmeområde, slik som opprinnelig foreslått i høringsnotatet 24. juni. Tillatelsen kan så etter søknad unyttes i hjemmeområdet og inntil to tilstøtende områder, jf. forslaget til endring av akvakulturdriftsforskriften § 48.

Eksempelvis vil en tillatelse hjemmehørende i produksjonsområdet Øst-Finnmark kunne utnyttes i produksjonsområdet Vest-Finnmark og produksjonsområdet Kvaløya til Loppa. Et annet eksempel er at en tillatelse hjemmehørende i produksjonsområdet Stadt til Hustavika også kan utnyttes i produksjonsområdet Nordhordland til Stadt og produksjonsområdet Nordmøre og Sør-Trøndelag.

Det er mulig å se for seg at tillatelsen kun skal kunne utnyttes i to områder som begge grenser til det området hvor tillatelsen er hjemmehørende. I et slikt tilfelle vil en tillatelse hjemmehørende i Vest-Finnmark kunne utnyttes bare i produksjonsområdene Øst-Finnmark og Kvaløya til Loppa. Departementet kan imidlertid ikke se at det skulle være noen særlige argumenter som tilsier en slik løsning. Det ville også bety at de som er hjemmehørende i enten det sørligste eller det nordligste produksjonsområdet, ikke kunne få utnytte tillatelsen i tre områder. Det bør være slik at man kan velge tilstøtende områder, men ikke et krav om at disse to skal ligge på hver sin side av det området hvor tillatelsen er hjemmehørende.

Bakgrunnen for kravet om søknad, er blant annet at én tillatelse kun kan inngå i ett biomassetak og at biomassetaket ikke kan omfatte tillatelser til særlige formål, jf. laksetildelingsforskriften kap. 5. Myndighetene vil blant annet føre kontroll med disse elementene og at det samlede biomassetaket ikke overstiges under produksjonen. Departementet vil vurdere om denne søknadsordningen heller bør være en meldingsordning.

I utkastet til laksetildelingsforskriften § 33 bestemmes det at klarering av lokalitet i *et annet produksjonsområde enn* der akvakulturtillatelsen er hjemmehørende, ikke tillates. I praksis betyr dette at oppdrettere som ikke har tillatelser i mer enn et produksjonsområde, heller ikke kan utnytte en tillatelse i mer enn ett område, uavhengig av hvilke regler for fleksibilitet som gjelder. For å opprettholde den geografiske fleksibiliteten som oppdretterne har i dag, foreslår departementet at et selskap eller konsern, som kun har tillatelser i et enkelt produksjonsområde, likevel skal kunne få klarere tillatelser i et tilstøtende produksjonsområde, se utkast til endring av laksetildelingsforskriften § 33. Vi ber særlig om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet, og ber også synspunkter på om det bør være en alminnelig mulighet til å etablere seg også i tredje tilstøtende produksjonsområde. I et slikt tilfelle vil en innehaver som har tillatelser og lokaliteter tilhørende to produksjonsområder, også få mulighet til å klarere lokaliteter i et tredje område.

Departementet foreslår at ordningen med *interregionalt biomassetak*, herunder ved utslaktingsvedtak, jf. akvakulturdriftsforskriften § 48a siste ledd, videreføres med gjeldende bearbeidingskrav.

Ved kapasitetsendringer i det nye vekstsystemet er det miljøtilstanden i tillatelsens hjemmehørende område som avgjør om det kan foretas kapasitetsjusteringer eller ikke. Kapasitetsendringene skjer altså i den enkelte tillatelse, og endringer på dette nivået vil igjen få direkte betydning på den totale selskaps- eller konsernbiomassen et selskap disponerer.

3. MILJØMESSIGE KONSEKVENSER AV FORSLAGET

En ordning der alle oppdrettere kan utnytte en tillatelse i tre områder vil gi alle oppdretterne bedre muligheter til å tilpasse seg det nye systemet for vekst, og det vil gi næringen som helhet muligheter til å raskere redusere miljøpåvirkningen i områder med dårlig miljøstatus gjennom å flytte produksjon til områder med potensial for økt produksjon. Slik flytting av produksjon vil imidlertid kunne påvirke vekstmulighetene i tilflyttingsområdene over tid.

Departementet bemerker også at ettersom fleksibiliteten er begrenset til tre områder (inkl. hjemmeområdet) vil det være noe begrenset i hvor stort omfang det er mulig å flytte produksjon. Slik flytting begrenses også av mange andre faktorer, som den enkelte aktørs tilgang på lokaliteter og infrastruktur. Totalt sett antar departementet likevel at næringen, sett over en litt lengre tidshorison vil benytte mulighetene til å tilpasse produksjonen slik at den i størst mulig grad er tilpasset den økologiske bæreevnen til det enkelte produksjonsområdet.

Det er departementets syn at incentivene til å løse miljøutfordringene i det området der den enkelte tillatelse hører hjemme ivaretas gjennom at tillatelsenes produksjonskapasitet vil bli redusert der miljøsituasjonen er uakseptabel og fordi flytting av produksjon vil redusere vekstmulighetene i de områdene som produksjonen flyttes til. I denne sammenhengen understreker departementet at ordningen med fleksibilitet over tre områder ikke gjør det mulig å unndra seg konsekvensene av dårlig miljøstatus i hjemmeområdet til tillatelsen. Er miljøstatusen i hjemmeområdet uakseptabel vil tillatelsens MTB bli redusert og den reduserte MTB'en gjenopprettes ikke ved at tillatelsen (om så kun) blir utnyttet i et annet område, det kan kun skje gjennom miljøstatusen i det aktuelle hjemmeområdet vurderes som akseptabel.

Videre følger det av utkastet til § 48 a annet ledd at "*Fiskeridirektoratet kan fatte vedtak om begrensninger i utnyttelse av felles biomassetak gitt etter første ledd dersom selskapet ikke kan dokumentere tilstrekkelig kontroll med miljøpåvirkning som omfattes av reguleringer for produksjonsområdene.*" Det innebærer at selskap som har vedvarende utfordringer med lakselus, og der disse utfordringene må antas å skyldes forhold ved driften (ikke plassering av lokalitet/er), kan få vedtak der selskapet får begrensninger mht. til utnyttelse av et felles biomassetak. Formålet er å hindre at selskapet ikke "tar med seg" driftsmetoder som ikke er akseptable inn i et annet produksjonsområde.

Etter departementets syn er de miljømessige konsekvensene av forslaget akseptable.

Med hilsen

Martin H. Bryde
avdelingsdirektør

Christopher Grøvdal Rønbeck
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

