

Deres ref.
17/2414-1

Vår ref.
17/00079

Dato
26.06.2017

Høringsuttalelse – diverse forslag om endringer i forbindelse med implementering av nytt system for kapasitetsjusteringer i havbruksnæringen.

Ansvarlig myndighet: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

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 tilfredsstillende 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.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at utredningen ikke tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksen når det gjelder synliggjøring av konsekvenser for næringslivet, Jf. kravene i utredningsinstruksen, spesielt punkt 2-1.

Virkningen av forslagene er ikke tallfestet og konkurranse-situasjonen er ikke tilstrekkelig belyst. Språket og fremstillingen i utredningen er komplisert og lite tilgjengelig for aktører uten inngående kunnskap om næringen.

Forslagene til forskriftsendringer er en oppfølging av behandlingen av havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett) og oppfølgingen av den – nå sist produksjonsområdeforskriften som departementet fastsatte 16. januar 2017 i tillegg til endringer i laksetildelingsforskriften og akvakulturforskriften. Forslagene som nå er på høring skal blant annet bidra til at alle oppdrettere skal kunne drive i to produksjonsområder, og videre klargjøre premisser for å få vekst etter unntak fra handlingsregelen. Handlingsregelen bestemmer kapasitet – rødt lys betyr at kapasiteten i området må reduseres, gult lys betyr OK og grønt betyr at kapasiteten i produksjonsområdet kan økes.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet foreslår det alternativet som medfører de største forvaltningsmessige byrdene for næringen og forvaltningen (gjelder mulighet for å drive i to produksjonsområder) begrunnet ut fra at det gir bedre sammenheng i systemet. Andre deler av forslagene skal gi større grad av fleksibilitet for næringen. Departementet antar at forslagene ikke får vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser utover de som allerede er beskrevet for innføring av nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet har i sin prioritering vektlagt at lakse- og ørretoppdrett er en økonomisk svært viktig næring for Norge. Forslaget medfører noen endringer for næringen. Rådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. 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?*

Departementet har tidligere varslet behov for tillegg i reglene for implementering av det nye vekst-systemet for lakse- og ørretoppdrett som er innført. Hensikten er ifølge departementet blant annet å gi oppdretterne større grad av fleksibilitet innenfor enkelte områder av næringsutøvelsen. Regelrådet mener at dette er tilstrekkelig begrunnet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Forslaget medfører endringer og presiseringer i forbindelse med reglene for implementering av det nye systemet som er fastsatt for kapasitetsjusteringer. Det er lagt opp til mindre endringer i flere av forskriftene som regulerer næringen. For enkelte av forslagene er det vurdert alternative løsninger når det gjelder utforming av regler for regulering. Det er imidlertid ikke vurdert alternative løsninger som går utover justeringer i eksisterende regelverk. Det er således ikke vurdert eller drøftet andre typer virkemidler i høringsnotatet. Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere det i denne saken.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det reises ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

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

I høringsnotatet går det frem at dette er endringsforslag i regler for implementering av nytt system. Regelrådet merker seg at de foreslåtte endringene beskrives som nødvendige for en fleksibel praktisering av det nye systemet i næringen, og at det bare til en viss grad er drøftet positive og negative virkninger av enkelte av tiltakene. Virkningene er ikke tallfestet. Det er tidligere utført analyser av situasjonen i næringen, men det er ikke vist til disse i høringsnotatet (Jf. uttalelsen i sak 46/16 fra Regelrådet). Høringsnotatet gir ikke tilstrekkelig

grunnlag for å forstå hvordan forslagene påvirker konkurransesituasjonen internt i næringen, og omtalen av dette burde vært utdypet. Endringene er ikke tidsavgrenset. Regelrådet mener at dette punktet inneholder svakheter og er ikke tilfredsstillende besvart.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Det er pekt på at ett av forslagene knyttet til muligheten for å drive i to produksjonsområder (Jf. Punkt 2.1 i høringsnotatet) mest sannsynlig vil være enklere både for oppdretter og forvaltningen, men dette alternativet er valgt bort av andre hensyn som er vurdert til å veie tyngre uten at dette er klart fremstilt. De positive virkningene ved det valgte alternativet for denne regelendringen er heller ikke ytterligere beskrevet eller forklart slik at det er lett å forstå hvorfor dette alternativet foreslås fremfor det andre. De tiltakene som anbefales ivaretar etter departementets oppfatning nødvendige endringer totalt sett, på best mulig måte. Det ligger imidlertid ikke en analyse av kostnadsvirkninger for næringen til grunn. Regelrådet finner at dette minimumsspørsmålet ikke er godt nok besvart.

4.1.6 *Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?*

Det er en svakhet ved høringen at det ikke omtales hvilke tiltak som skal settes inn for å få til en vellykket gjennomføring. Det bør vurderes å evaluere reglene etter at justeringene har virket en tid. Dette minimumsspørsmålet er ikke tilfredsstillende besvart.

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

Regelrådet mener at omfanget av utredningen er tilpasset tiltakets virkninger i den forstand at det her er foreslått justeringer i eksisterende forskrifter, og at forslaget berører kun en næring. Det ville derfor være tilstrekkelig å besvare minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Det er imidlertid ikke gjort i tilstrekkelig grad.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forholdet til små virksomheter er bare nevnt ett sted i høringsnotatet. Det er ikke informasjon i utredningen som belyser strukturen i næringen. Regelrådet vil påpeke at det er viktig for små aktører at nytt eller endret regelverk er forklart og utformet så tydelig og enkelt som mulig, da disse aktørene trolig har færre spesialiserte administrative ressurser som kan sette seg inn i og tilpasse seg komplisert regelverk.

Det vises også til påpekningen om svak beskrivelse av konkurranse-effektene av forslagene, jf. punkt 4.1.4 ovenfor. Dersom forslagene medfører hindre for små bedrifter som ønsker å ekspandere, bør dette fremkomme tydelig av høringsnotatet. Dette er berørt under forslag til fleksibilitet for aktører som videreforedler en vesentlig andel fisk, men uten inngående kjennskap til bransjen er det vanskelig å vurdere hvordan små virksomheters vekstmuligheter påvirkes av forslaget.

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

Regelrådet kan ikke ut fra høringsnotatet bedømme om det endrede regelverket er utformet slik at mål kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7. Andre kommentarer

Det mangler tilstrekkelige henvisninger til bakenforliggende utredninger i høringsnotatet. Dette gjør at selve høringsnotatet gir et begrenset grunnlag for vurdering av forslagene som fremmes. Språk og begreper er lite tilgjengelige dersom en ikke er godt innsatt i terminologien og forhold internt i næringen (jf. «Klarspråk i staten»¹). Det kan medføre at færre høringsinstanser har et adekvat grunnlag å uttale seg på. Høringsnotater bør i seg selv kunne gi tilstrekkelig grunnlag for uttalelser.

8. Samlet vurdering

Regelrådet mener at utredningen ikke besvarer alle minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Det er ikke mulig å bedømme om endringene i regelverket er utformet slik at målene oppnås til en rimelig lav kostnad for næringen. Hvordan forslagene påvirker konkurransesituasjonen i næringen burde vært bedre beskrevet. Positive og negative virkninger kunne med fordel vært nærmere drøftet. Fremstillingen i utredningen er lite tilgjengelig for aktører utenfor næringen.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg:

Liste over kopimottakere:
Kopimottakere

¹ Klart språk er med på å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klart-sprak>