

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til endringer i deltakerloven og havressursloven

Ansvarlig: Nærings- og fiskeridepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:
19/5380

Vår ref.:
19/00220

Dato:
17.12.2019

Vår saksbehandler:
Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til endringer i deltakerloven og havressursloven

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår endringer i deltakerloven og havressursloven for å følge opp forslagene i Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping ("kvotemeldingen")*. Denne uttalelsen baserer seg på høringsnotatet datert 8. oktober 2019 og de delene av kvotemeldingen som er relatert til de foreslåtte lovendringene. Departementet foreslår blant annet at det opprettes en statlig kvotebeholdning og at staten gjennom utleie av kvoter skattlegger ressursrenten i næringen. Regelrådet merker seg at ressursrentespørsmålet er utredet i NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*. Regelrådet har ikke vurdert denne utredningen.

Regelrådet mener forslaget har stor betydning for berørt næringsliv, noe som stiller særlige krav til utredningen. Regelrådet mener departementet har levert en grundig utredning på mange punkter gjennom kvotemeldingen, og at juridiske og lovtekniske problemstillinger er godt utredet i høringsnotatet datert 8. oktober 2019. Regelrådet mener også det er positivt at departementet søker å forenkle regelverket. Regelrådet mener likevel utredningen har svakheter på enkelte punkter. Det gjelder beskrivelse av berørt næringsliv, virkninger for ulike aktører og økonomiske virkninger. Regelrådet savner beregninger av virkningene av lovforslaget i kroner. Forutsetningene bak beregningen av proveny til staten er ikke presentert.

Departementet skriver at dagens strukturkvoteordning har en tidsbegrensning på 20/25 år. Departementet foreslår endringer i strukturkvoteordningen som gir mulighet til forlengelse av tidsbegrensningen på 15 år utover dagens tidsbegrensning. Regelrådet viser til at dagens rammevilkår har vært bakgrunn for næringsaktørenes investeringer og tilpasninger og at denne endringen kan føre til ulike virkninger for ulike næringsaktører. Slike endringer bør utredes grundig. På denne bakgrunn kan ikke Regelrådet konkludere med at målene nås til en lavest mulig kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Departementet foreslår lovendringer for å følge opp tiltakene som er foreslått i Meld. St. 32 *Et kvotesystem for økt verdiskapning* (heretter: kvotemeldingen).

Departementet foreslår relativt omfattende endringer i deltakerloven kapittel 3 (konsesjoner) og kapittel 4 (andre avgrensninger i hvem som kan delta i fisket) og i havressursloven kapittel 3 (kvoter og fangstmengde). Departementet vurderer det som hensiktsmessig å samtidig redigere, oppdatere, forbedre og forenkle de enkelte lovbestemmelsene i disse kapitlene.

Departementet legger ikke opp til lovendringer for å følge opp alle tiltakene i kvotemeldingen. De forslagene som gir behov for lovendringer er:

- **Forenklinger i grunnsystemet.** Årlige deltakerretter og konsesjoner skal erstattes av en felles fiskeritillatelse. Departementet foreslår også forenklinger i kvotefordelingssystemet.
- **Økt fleksibilitet i fisket.** Etablering av en ordning for ut- og innleie av kvoter, og etablering av en selvfinansierende arbeidsplass.
- **Langsiktig tilpassing i fangstkapasiteten.** Videreføre dagens strukturordning med endret innretning. Fartøyeier får mulighet til å søke om konvertering av strukturkvoter til kvotefaktorer som varer 15 år utover gjeldende tidsbegrensning.
- **Innføre en næringsfinansiert kondemneringsordning for fartøy under 11 meter.**
- **Staten leier ut kvoter fra et kvotelager for å skaffe inntekter til staten.**

Regelrådets uttalelsen baserer seg på høringsnotatet datert 8. oktober 2019 og de delene av kvotemeldingen som er relatert til de foreslåtte lovendringene.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Etter Regelrådets vurdering medfører forslaget betydelige endringer i reguleringen av fiskerinæringen, som er en stor og viktig næring i Norge. Fiskerinæring bidrar også til betydelig økonomisk aktivitet i andre sektorer. På bakgrunn av dette har Regelrådet valgt å uttale seg til høringen.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet, inkludert konkurransevirkninger

Regelrådet har merket seg at virkninger for næringslivet er beskrevet under hvert enkelt tiltak i kvotemeldingen. Det er imidlertid vanskelig å få oversikt og å forstå hva virkningene samlet sett vil være, inkludert virkninger for de ulike typene aktører i næringen. Etter Regelrådets vurdering burde

virkningene for næringslivet vært sammenfattet i et eget avsnitt. En del virkninger er tallfestet i kvotemeldingen, men forutsetningene bak tallfestingen kommer ikke alltid klart frem. Regelrådet savner beregninger av virkninger i kroner, gjerne med eksempler knyttet til enkeltfartøy og dagens priser, sammenlignet med nullalternativet. Økonomiske beregninger ville styrket beslutningsgrunnlaget.

En nærmere utredning av virkninger på konkurransen og gjennom det effekten på effektivitet og lønnsomhet i næringen ville styrket beslutningsgrunnlaget. Omtalen av omfanget og typen av reguleringer og inngrep i denne næringen med ulike målsettinger gir grunn til å tro at departementet mener man i dag er nokså langt unna et effektivt reguleringsregime. Regelrådet vil generelt anbefale at det i denne type forslag med viktige strukturelle virkninger for en næring, bør det så langt det er mulig gjøres åpent rede for samlede virkninger på næringen og de enkelte aktørene¹. Det vil blant annet gjøre det lettere å lage overgangsordninger og liknende som letter omstillingskostnader.

3.2. Forenkling for næringslivet

Regelrådet registrerer at det foreslås flere forenklinger i kvotesystemet. Blant annet at konsesjon og deltakerretter erstattes av en felles fiskeritillatelse, og at det foreslås forenklinger i ordningen for fordeling av kvoter. Regelrådet finner det positivt at departementet har forsøkt å forenkle et reguleringsregimet som i dag fremstår som svært komplisert.

3.3. Digitalisering

Det fremgår av høringsnotatet at departementet, etter at lovreglene er vedtatt, vil sende på høring forslag til forskrifter. Departementet skriver at det i forskrift kan bli stilt krav om at kvoter som utveksles i den årlige kvoteutvekslingen skal meldes til forvaltningen. Departementet viser til at lignende meldingsordninger allerede finnes for samfiskeordningen og kvotebytteordningen. I kvotemeldingen skriver departementet at det bør være mulig å registrere kvoteoverføringer elektronisk direkte fra utleier til leier i kvoteregisteret på Fiskeridirektoratets hjemmeside. Det fremgår av kvotemeldingen at en ordning med kvoteutveksling primært bør gjøres gjennom en nettbasert plattform. Regelrådet mener enkle, brukervennlige og heldigitale løsninger er en forutsetning for at det nye systemet kan gi lavest mulig kostnader for næringen. Det er positivt at departementet har fokus på dette.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet er kjent med at reguleringen av næringen tradisjonelt er delt opp etter fartøystørrelse. De minste båtene hører til sjarkflåten, og er allerede i dag regulert noe annerledes enn resten av flåten. Regelrådet registrerer at departementet i stor grad har utredet særskilte tilpasninger for sjarkflåten. Utover dette kan ikke Regelrådet se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert, herunder om forslagene totalt sett favoriserer store eller små virksomheter/drivere, jf. også kommentar under punkt 3.1 om åpenhet om forventede virkninger av tiltak.

3.5. Alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at alternative tiltak for flere av forslagene er utredet i kvotemeldingen. For eksempel har departementet utredet ulike måter å inndrive ressursrente på. Videre har departementet i kvotemeldingen gjort rede for fleksibilitetsordninger og drift av markeds plass i andre land. Utover dette kan ikke Regelrådet se at reguleringen av fiske i andre land er gjort rede for i utredningen. Etter Regelrådets vurdering kunne en utredning av gjeldende ordninger i andre land bidratt til å belyse alternative løsninger.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

¹ Regelrådet har i ettertid fått opplyst fra Nærings- og fiskeridepartementet at virkninger for enkeltaktører er tilgjengelige på Fiskeridirektoratets nettside: [Strukturkvoter: kvotefaktorer, utløpsdatoer og konvertering \(link\)](#).

Når det gjelder ikrafttredelse opplyser departementet at de tar sikte på å fastsette egne bestemmelser om når de ulike forslagene skal tre i kraft. Regelrådet kan ikke se at departementet har drøftet eller gitt informasjon om planlagt ikrafttredelse. Etter Regelrådets vurdering er det viktig at næringslivet får informasjon om ikrafttredelse i god tid og at det gis tilstrekkelig tid til omstilling der det er behov for det.

Departementet har i høringen kommentert overgangen fra deltakerretter og konsesjoner til fiskeritillatelse. Regelrådet registrerer at etablering og drift av markeds plass er omtalt. Regelrådet savner imidlertid en nærmere vurdering av markeds plassen og hvordan den skal fungere i praksis.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at kvotemeldingen er en oppfølging av *NOU 2016: 16 – Et fremtidsrettet kvotesystem (kvoteutvalget)* og at denne utredningen var på høring i perioden 16. desember 2016 til 28. april 2017. I kvotemeldingen har departementet gjort rede for høringsinstansenes merknader til de ulike tiltakene som ble foreslått i NOU 2016: 16. Videre sendte departementet første halvdel av 2018 på høring om notat om *Sjarkflåtens rolle i et fremtidig kvotesystem*. Det ble også arrangert flere folkemøter i forbindelse med denne høringen. Senest i august i år ble det arrangert åpne møter om kvotemeldingen. På denne bakgrunn mener Regelrådet at departementet har lagt til rette for tidlig involvering av berørt næringsliv i henhold til utredningsinstruksen pkt. 3-1.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget om opprettelse av en statlig kvotebeholdning og utleie av kvoter fra denne fører til en omfordeling fra næringen til staten, og en redusert mulighet for inntekt for næringen. Det foreslås samtidig flere forenklinger i lovverket som trolig gir bedre samlet lønnsomhet i næringen. Opplysningene i høringsnotatet og kvotemeldingen gir imidlertid ikke nok informasjon til å få fullstendig forståelse av samlede besparelser og kostnader for næringslivet. Regelrådet registrerer at departementet foreslår en økning i tidsbegrensningen i strukturkvoteordningen. Regelrådet viser til at dagens rammevilkår har vært bakgrunn for næringsaktørenes investeringer og tilpasninger og at denne endringen kan føre til ulike virkninger for ulike næringsaktører. Slike endringer bør derfor utredes grundig. På denne bakgrunn stiller vi spørsmål ved om det burde vært laget en bredere samfunnsøkonomisk analyse i denne saken.