

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
15/4396

Vår ref.
16/00044-8

Dato
30.08.2016

Uttalelse om forslag til nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett

Ansvarlig myndighet: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Grønn: Forslaget er 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 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.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningene i saken samlet sett tilfredsstiller kravene i utredningsinstruksen, bortsett fra punkt 4-3 om foreleggelse for Regelrådet. Imidlertid mener Regelrådet at høringsnotatet tilstrekkelig oppsummerer vurderinger og konklusjonene fra tidligere utredninger.

Relevant informasjon er tilgjengelig i rapporter høringsnotatet viser til, men høringsnotatet burde inneholdt en oppsummering i samsvar med rundskriv R-109 og DFØs veileder om samfunnsøkonomisk analyse. Dette tilsier en diskusjon av nullalternativet, vurdering av de positive og negative virkningene, usikkerhetsanalyse, sammenstilling og vurdering om forslagenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet og en begrunnelse for hvilken utforming av regelforslaget som anbefales.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) beskriver at formålet med forslaget er å fremme akvakulturens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling og bidra

til verdiskaping på kysten. Forslaget fremmes som en oppfølging av Havbruksmeldingen, Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett*, og Innst. 361 S (2014-2015).

Forslaget innebærer å opprette et nytt system med geografisk adskilte produksjonsområder, hvor hver enkelt tillatelse til lakseoppdrett skal tilknyttes ett av disse områdene. Kapasiteten på den enkelte tillatelse til lakseoppdrett skal så reguleres avhengig av miljøpåvirkningen fra oppdrett innenfor det enkelte produksjonsområdet. Det vil være forhåndsavklart hvilke kriterier som ligger til grunn for justering av kapasiteten, enten dette er opp- eller nedregulering eller frys. Dette vil bli gjennomført i form av en eller flere handlingsregler. Kapasitetsjusteringene vil være på 6 % opp eller ned annet hvert år. Vurderes miljøpåvirkningen akseptabel, vil det kunne tilbys økt kapasitet i produksjonsområdet. Vurderes miljøpåvirkningen til å være for høy, vil kapasiteten kunne bli redusert.

Påvirkningen av lakselus på villaks er det som i første omgang skal benyttes som indikator for miljøpåvirkningen i et produksjonsområde, men flere miljøindikatorer kan innføres på et senere tidspunkt. Det skal blant annet settes i gang et arbeid for å utrede en indikator for utslipp.

For å gi økt fleksibilitet for oppdrettere foreslås det å videreføre en ordning med interregionalt biomassetak hvor tillatelser som omfattes av ordningen kan utnyttes i inntil tre produksjonsområder. I tillegg høres to andre alternative ordninger som kan gi økt fleksibilitet for oppdrettere.

Høringsnotatet beskriver også fire alternative utforminger av unntak fra handlingsregelen som åpner for at enkeltaktører kan få unntak dersom de i vesentlig mindre grad enn andre aktører bidrar til å den negative miljøpåvirkningen. Dersom kriteriene i unntaksbestemmelsen oppfylles, vil maksimalt tillatte biomasse knyttet til tillatelsen til den aktuelle aktøren kunne økes med 6 % annet hvert år uavhengig av situasjonen ellers i produksjonsområdet.

2. Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet beskriver at etableringen av produksjonsområder kan slå ulikt ut for fleksibiliteten til store og små aktører, og avhengig av hvordan aktørens tillatelser og lokaliteter fordeles mellom produksjonsområdene. Det påpekes at opprettelsen av produksjonsområdene trolig vil påvirke mindre aktører med tillatelser på tvers av produksjonsområdegrensene mest negativt; disse vil ha større utfordringer med å få sin kapasitet tilknyttet flere områder ettersom produksjonen er relativt liten og investerings- og driftskostnader knyttet til drift i to områder kan bli uforholdsmessig høy. Videre skriver NFD at aktører som har eller får interregionalt biomassetak vil få betydelig fleksibilitet med det forslaget som presenteres i høringsbrevet. Vedlegg til høringsnotatet gir oversikt over hvilke konkrete selskap som berøres av de ulike aktuelle problemstillingene.

Innføring av en handlingsregel for justering av kapasitet innebærer at miljøpåvirkningen, målt i nivå av påvirkning av lakselus på vill laksefisk i det aktuelle området, vil avgjøre hvordan kapasiteten vil bli justert i produksjonsområdet. NFD skriver at det kan antas at konsekvensene av redusert kapasitet i et produksjonsområde blir størst for små aktører som har hele sin produksjon tilknyttet ett produksjonsområde. Redusert produksjonsvolum kan gi dårligere utnyttelse av utstyr og produksjonslinjer, og høyere enhetskostnader.

En reduksjon av tildelt maksimalt tillatt biomasse (MTB) på 6 prosent, vil kunne ha vesentlige negative konsekvenser for næringen i det aktuelle produksjonsområdet. Hvor store konsekvensene blir i praksis vil blant annet være avhengig av utnyttelsesgraden av tildelt MTB og pris- og kostnadsforhold. Departementet tallfester konsekvensene av et tenkt eksempel. Dersom kapasiteten reduseres med 6 prosent i et produksjonsområde som står for ca. 10 prosent av samlet norsk produksjon og differansen mellom pris og kostnad er henholdsvis 10 eller 5 kroner, gir det en redusert inntjening for

næringen på henholdsvis 78 eller 39 millioner kroner i det første året. Redusert MTB i ett år vil også gi lavere produksjon i fremtidige år. På den annen side er det rimelig å anta at kostnadene til forebygging og behandling av lakselus vil være høye i et område som vurderes til å ha en så høy miljøpåvirkning at det blir nødvendig å redusere kapasiteten. Dersom en reduksjon av biomassen gir mindre utfordringer med lakselus, vil det kunne gi lavere produksjonskostnader og slik redusere tapet i inntjening.

Høringsnotatet nevner også at redusert MTB vil kunne gi en viss reduksjon i verdien på tillatelsene i produksjonsområdet og dermed høyere kapitalkostnader og redusert gevinst ved et eventuelt videresalg. Det diskuteres også at endringer i tillatt produksjon i oppdrettsnæringen også vil kunne påvirke leverandørindustrier pga. endret etterspørsel etter tjenester og utstyr.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet 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. Et nytt forvaltningssystem for tillatelser er et omfattende grep som kan ha stor betydningen for rammebetingelsene til oppdrettsnæringen. Regelrådet har også i sin prioritering vektlagt at lakse- og ørretoppdrett en økonomisk svært viktig næring i Norge og at miljøhensyn og bærekraft er avgjørende for langsiktig verdiskapning i næringen.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

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

Punkt 2-1 i utredningsinstruksen lister opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som skal besvares.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Departementet beskriver at formålet med forslaget er å fremme akvakulturens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, samt bidra til verdiskapning på kysten. Det defineres likevel ikke i tydelig i høringsnotatet hvilket problem forslaget skal adressere. En tydelig problemformulering og etterprøvbare mål er viktig for å kunne evaluere om det nye systemet som foreslås innført faktisk løser problemet og oppnår de mål som er satt.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Havbruksmeldingen inneholder en diskusjon av tre alternative systemer for kapasitetsendring, samt alternative handlingsregler og indikatorer for miljøpåvirkning. Departementet viser til dette, men Regelrådet mener at også høringsnotatet burde inneholdt en kort oppsummering om hvorfor de andre forslag til system for regulering av produksjonskapasiteten som er utredet, inkludert nullalternativet, ikke vurderes å være relevante.

I departementets forslag fremkommer det at også alternative former for områdeinndelinger er vurdert. Det refereres til at et forslag fra Sjømat Norge innebærer å dele opp kysten i «mange og små» områder. Det er positivt at departementet konkret kommenterer og begrunner hvorfor de ikke vurderer dette alternativet som hensiktsmessig. Videre er det positivt at departementet foreslår alternative forslag til regler om fleksibilitet og unntak fra handlingsregelen.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Under spørsmål 3 i utredningsinstruksens punkt 2-1 skal det vurderes om tiltaket som utredes reiser prinsipielle spørsmål. DFØs veileder til utredningsinstruksen definerer at dette er «spørsmål som innebærer at de ikke kan vurderes ut ifra en enkel sammenstilling og avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. En vurdering av prinsipielle spørsmål innebærer at man må utrede om det er absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides.»

NFD henviser i høringsnotatet til Stortingets innstilling som omhandler å skape bærekraftig vekst og bedre miljøtilpasning i oppdrettsnæringen. Videre skriver departementet for eksempel i 11.3 i høringsnotatet at det er «de underliggende hensyn til miljømessig bærekraft som bestemmer hvilken vekst som kan tillates, og departementet mener at å ta utgangspunkt i vår tilnærming er det som best ivaretar dette hensynet». Regelrådet forstår dette utsagnet som at NFD i sine vurderinger betrakter miljømessig bærekraft som et prinsipielt spørsmål eller et absolutt krav til forvaltningsregimet som foreslås. Regelrådet mener at departementet i så fall burde fastslått dette kravet tidlig i sitt høringsnotat og også belyst forholdet til det prinsipielle spørsmålet om miljømessig bærekraft i diskusjonen av de ulike alternativer. En annen forutsetning departementet synes å sette for hele sin utforming av forslaget er at det skal være vekst i havbruksnæringen. Dette er i så fall også et prinsipp eller krav som tydelig burde fremgå i en diskusjon av alternativer.

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

Departementet skriver at de legger til grunn at produksjonsreguleringen ikke burde føre til «vesentlige konkurransevriddinger og verdiendringer» innad i lakse- og ørretoppdrettsnæringen i Norge.

Scenarier for konsekvensene av ulike alternativer til framtidig regulering fremkommer i SINTEF og Kontali Analyse sin samfunnsøkonomiske utredning, som inkluderer analyse av utvikling i MTB gitt ulike forutsetninger over tid.

Det fremkommer i høringsnotatet at alle næringsaktørene i oppdrettsnæringen kan bli berørt av tiltakene. Departementet har i vedlegg sammenstilt lister over oppdrettsbedrifter som berøres særskilt av ulike delproblemstillinger. Regelrådet vurderer at NFD har tilstrekkelig redegjort for hvem som blir berørt av forslaget.

Det meste av virkningene vil komme av «trafikklys»-systemet, med handlingsregler som vil fryse, redusere, eller tillate en økning av produksjonskapasiteten på oppdrettsanleggene. Departementet legger frem i høringsnotatet hvilke kriterier som vil bestemme en oppdretters kategorisering og iverksette tiltak fra forvaltningen.

Departementet gir likevel ikke en systematisk sammenstilling over positive og negative virkninger av forslaget med ulike alternative utforminger.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Samlede sett belyser som nevnt havbruksmeldingen, den samfunnsøkonomiske konsekvensutredningen utført av SINTEF og Kontali Analyse på oppdrag fra Sjømat Norge og høringsnotatet flere ulike alternativer. Regelrådet savner imidlertid at høringsnotatet gir en strukturert sammenlikning av de ulike alternativene som er vurdert og en begrunnelse for hvilket alternativ som anbefales.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Høringsnotatet belyser ikke viktige forutsetninger for at det nye forvaltningsregimet skal lykkes. Likevel påpeker de at unntaksordningens suksess for å bidra til ytterlig miljøvennlig drift er betinget på at den ikke stimulerer til økt legemiddelbruk.

Det er videre positivt at utredningen fra SINTEF og Kontali Analyse inkluderer en usikkerhetsanalyse, som viser konsekvensene på MTB av mye lakselus i oppdrettsnæringen.

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

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (de seks spørsmål i utredningsinstruksens punkt 2-1), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Dersom tiltaket forventes å gi vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser (rundskriv R-109).

Regelrådet antar at NFDs forslag til nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett må kunne forventes å ha vesentlige virkninger for aktørene innen denne oppdrettsnæringen. Videre er næringen viktig for norsk økonomi. Dette burde tilsi at en full samfunnsøkonomisk analyse ville vært et rimelig nivå for utredningen.

De samlede utredninger som er gjennomført knyttet til prosessen med å etablere et nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett er omfattende, inkludert tilknyttet havbruksmeldingen (Meld. St. 16 (2014-2015)) og to samfunnsøkonomiske konsekvensutredninger utført av SINTEF og Kontali Analyse på oppdrag fra hhv. NFD¹ og Sjømat Norge. Samlet sett vurderer Regelrådet at disse utredningene gjør at beslutningsgrunnlaget i saken er tilstrekkelig, men høringsnotatet isolert sett gir ikke et fullverdig beslutningsgrunnlag om regelforslagene og oppfyller ikke kravene til en samfunnsøkonomisk analyse i henhold til rundskriv R-109 og DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet ønsker å påpeke at selv om et høringsnotat er en videre bearbeiding av tidligere forslag, skal hvert høringsnotat stå på egne ben, og skal således oppfylle vilkårene i utredningsinstruksen. Se forslag til forbedringspunkter i Regelrådets samlede vurdering nedenfor.

4.3 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Fra tidligere utredninger i saken framgår det at tidlig involvering med berørte parter er gjennomført.

4.4 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke blitt forelagt høringsforslaget. Regelrådet viser til punkt 4-3 i utredningsinstruksen om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet informeres.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Departementet kommenterer flere steder i høringsnotatet, knyttet til de ulike delforslagene, at de forventes å påvirke små og store aktører ulikt. Det er positivt at NFD belyser særskilte konsekvenser for små aktører, jf. også punkt 4 i veileder om Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger². Imidlertid mener Regelrådet at vurderingene av reguleringens konsekvenser for små virksomheter kunne blitt mer oversiktlig dersom det også ble gitt en samlet oppsummering, for eksempel i kapittel 11 om økonomiske og administrative konsekvenser. I en slik samlet vurdering kunne det også vært aktuelt å diskutere om endrede konkurranseforhold kan forventes å påvirke små og store aktører ulikt.

Departementet påpeker at inndelingen i produksjonsområder ikke vil få nevneverdig betydning for *fleksibiliteten* til mindre aktører som har alle sine tillatelser og lokaliteter innenfor ett produksjonsområde. Disse aktørene vil imidlertid bli påvirket spesielt sterkt i de tilfeller tildelt maksimalt tillatt biomasse nedjusteres, ettersom dette da kan ramme hele produksjonen deres.

¹ SINTEF Fiskeri og havbruk AS (2015): Forutsigbar og bærekraftig vekst i havbruksnæringen; -en vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b41971ac526f448e9e90304083ee53d7/havbruk---en-vurdering-av-samfunnsokonomiske-konsekvenser.pdf>

² Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger - en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak (NFD 2000): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naringsokonomiske-konsekvensvurderinger/id87674/>

Regelrådet kan ikke se at departementet har belyst om det er tilpasninger eller tiltak som kan tenkes å redusere risikoen for aktører i denne situasjonen.

Små virksomheter med tillatelser på tvers av produksjonsområdene vil ha større utfordringer med å få kapasiteten sin tilknyttet flere områder, ettersom produksjonen er relativt liten og investerings- og driftskostnader knyttet til drift i to eller flere områder kan bli uforholdsmessig høy. Departementet nevner flere muligheter for avbøting av dette, herunder mulighet for samarbeid med andre virksomheter eller å organisere driften slik at de kan få interregionalt biomassetak. Videre belyser departementet at det for fleksibiliteten til små aktører i denne situasjonen kan ha stor betydning hvorvidt forslaget om å åpne for at tillatelser kan utnyttes over to produksjonsområder vedtas eller ikke. Som kommentert i 4.1.5 savner Regelrådet at høringsnotatet gir en strukturert sammenlikning av de alternativene som er vurdert, herunder om virkningene for små virksomheter er ulike.

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

Som nevnt i 4.1.3 har NFD basert på vedtak i Stortinget lagt til grunn i sine vurderinger at det er «de underliggende hensyn til miljømessig bærekraft som bestemmer hvilken vekst som kan tillates»³. Dette er en forutsetning som dermed definerer en nedre nivå for hvilke kostnader næringslivet må påregne at de vil pålegges gjennom reguleringen av bransjen. Regelrådet mener at slike forutsetninger eller krav er noe NFD med fordel tydeligere kunne definert og synliggjort i en samlet vurdering av alternativer.

Høringen består av en kompleks sammensetning av ulike forslag, henholdsvis både til endring av selve forvaltningssystemet og handlingsregler for kapasitetsjusteringer. Uten en oppsummerende sammenstilling og diskusjon om forslagenes samlede nyttevirksomheter opp mot deres samlede kostnadsvirkninger finner Regelrådet at det er vanskelig å vurdere om NFDs forslag totalt sett oppnår målet om miljømessig bærekraft og vekst i bransjen til en relativt sett lav kostnad for næringslivet eller ikke.

7. Andre kommentarer

De samfunnsøkonomiske vurderingene som er gjennomført ville vært mer tilgjengelige for leseren dersom disse var systematisk oppsummert. Høringsnotatet viser til utredninger og vurderinger av alternativer gjort i Meld. St. 16 (2014-2015) og Innst. 361 S (2014-2015), samt en samfunnsøkonomiske konsekvensutredninger utført av SINTEF og Kontali Analyse. Videre er noen konsekvenser av de konkrete regelforslagene løpende redegjort for underveis i høringsnotatet, mens andre er oppsummert i et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. Vurderingene ville vært lettere tilgjengelige hvis departementet hadde gitt en strukturert redegjørelse for forslagens konsekvenser, de ulike alternativenes samlede nytte, kostnader og den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

8. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at utredningene i saken om etablering av et nytt system for kapasitetsjusteringer i lakse- og ørretoppdrett samlet sett tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksen. Regelrådet påpeker likevel at høringsnotatet isolert sett ikke gir et fullverdig beslutningsgrunnlag om regelforslagene. Regelrådet ønsker å påpeke at selv om et høringsnotat er en videre bearbeiding av tidligere forslag, skal hvert høringsnotat stå på egne ben, og skal således oppfylle vilkårene i utredningsinstruksen. Informasjonen er tilgjengelig i utredninger høringsnotatet viser til, men høringsnotatet burde inneholdt en oppsummering i samsvar med rundskriv R-109 og DFØs veileder til samfunnsøkonomisk analyse.

³ Kapittel 11.3 s 64 i NFDs høringsnotat

Dette tilsier en diskusjon av nullalternativet, vurdering av de positive og negative virkningene, usikkerhetsanalyse, sammenstilling og vurdering av forslagenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet og en begrunnelse for hvilken utforming av regelforslaget som anbefales.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.