

Regelrådets uttalelse

Om: **Etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften**
Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:

22/737

Vår ref.:

22/00028

Vår saksbehandler:

Merete Grøtt Grinde

Dato:

29.04.2022

Uttalelse

Om: **Etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt forslag til regelverk («tillatelsesregime») for havbruk til havs mv. på høring. Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Regelrådets rolle er å vurdere om konsekvensene for hele næringslivet blir tilstrekkelig utredet. Havet er en ressurs som flere næringer og flere næringsaktører har interesser i. Om forslagene i høringsnotatet medfører at havarealene forvaltes på en lite hensiktsmessig måte, kan det få konsekvenser for andre næringer i mange år fremover. Regelrådet mener derfor at det er ekstra viktig at virkningene også for andre næringer utredes og avklares på en hensiktsmessig måte. Det fremstår som uklart om dette er gjort tidligere i utredningsprosessen eller om disse viktige avklaringene gjenstår.

Regelrådet finner det positivt at forslaget legger til rette for ny næringsvirksomhet. Regelrådet savner imidlertid en bredere drøftelse av potensielle markedstilpasninger og konkurranseforhold. Det er positivt at departementet drøfter muligheten for å frigjøre produksjonskapasitet for mindre aktører innenfor de eksisterende produksjonsområdene i fjordene ved flytting av tillatelser til havs.

Regelrådet registrerer at det er nedsatt et utvalg som skal gjennomgå tillatelsessystemet i norsk havbruk og at utvalget skal levere en NOU i løpet av mars 2023. Regelrådet savner en forklaring på sammenhengen mellom forslagene i dette høringsnotatet og mandatet til utvalget. Slik Regelrådet leser det, overlapper høringsnotatet og NOUen hverandre og Regelrådet mener at dette kan skape uklarhet for næringen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring utkast til nytt kapittel 4 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften). Departementet foreslår å etablere et eget tillatelsesregime for havbruk til havs. Det foreslås også endring i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften samt en forskriftsteknisk revisjon av laksetildelingsforskriften.

Målet med forslaget er å utvikle et eget konsesjonsregime for oppdrett til havs med strenge krav til bærekraft og sameksistens mellom ulike havnæringer.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

I høringsnotatet foreslås det en helt ny regulering som skal legge til rette for etablering av havbruk til havs. Etter Regelrådets vurdering kan denne næringen potensielt bli stor og viktig i fremtiden. Regelrådet mener at forslaget trolig også vil påvirke eksisterende akvakulturnæring og annet næringsliv til havs. Regelrådet har på den bakgrunn valgt å uttale seg til denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

I følge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

I høringsnotatet vises det til Hurdalsplattformen der det fremgår at regjeringen vil «utvikle et eget konsesjonsregime for oppdrett til havs med strenge krav til bærekraft og sameksistens mellom ulike havnæringer». Departementet skriver blant annet at regjeringen vil legge til rette for fortsatt vekst i havbruksnæringen for å skape flere arbeidsplasser, mer bearbeiding, større verdiskaping og økte eksportinntekter.

Regelrådet mener departementet med fordel kunne konkretisert formålet med reguleringen nærmere. For eksempel hvilke mål tillatelsesregimet skal oppnå. På den måten kan departementet gjennom utredninger og evalueringer enklere sikre at reguleringene oppnår sin hensikt. Det kommer for eksempel ikke klart frem om målet om strenge krav til bærekraft kun gjelder for produksjonsleddet eller om det også gjelder for flere deler av verdikjeden for havbruk til havs. Videre er bærekraft et vidt begrep som burde vært konkretisert. Høringsnotatet nevner også et

mål om mer videreføring av fisk. Regelrådet mener det er uklart om dette er noe forslagene i dette høringsnotatet skal bidra til.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet forstår det slik at i høringsnotatet bygger på en rekke tidligere utredninger, og spesielt rapporten «Havbruks til havs. Ny teknologi – nye områder». Slik Regelrådet forstår det drøftes det enkelte alternative løsninger for identifisering av areal og tildeling av tillatelser for havbruk til havs i denne rapporten. I høringsnotatet som nå er på høring kunne det med fordel vært drøftet enkelte alternative løsninger der det foreslås konkrete forslag. For eksempel kunne det vært drøftet en annen tidsbegrensning enn 25 år for akvakulturtillatelsene til havs.

Regelrådet kan ikke se at mobile akvakulturanlegg er drøftet spesifikt i høringsnotatet. Det fremstår således uklart hvordan mobile anlegg skal behandles.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Forslaget skal legge til rette for ny aktivitet. Det følger av høringsnotatet at det så langt er mottatt én søknad om klarering av lokalitet. Regelrådet mener det med fordel kunne vært gitt enda mer informasjon om annet næringsliv som potensielt kan bli berørt av forslaget. For eksempel skipsfart, fiskeri, friluftsliv og reiseliv, fornybar energi, el-kabling og mineralutvinning på havbunnen. Regelrådet har forståelse for at en beskrivelse av berørt næringsliv vil fremgå mer detaljert i konsekvensutredningene for hvert enkelt område. Samtidig er det viktig å ha et overblikk over det totale antallet potensielle berørte på dette stadiet. Regelrådet mener departementet med fordel kunne brukt og henvist til rapporten «Havbruks til havs. Ny teknologi – nye områder» i større grad for å beskrive berørt næringsliv i høringsnotatet. De kunne også i større grad vist til eventuelle andre tidligere utredninger i saken der disse forholdene er omtalt og vurdert.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet mener at en del av de generelle virkningene for næringslivet er drøftet på en hensiktsmessig måte i høringsnotatet. Det er for eksempel tydelig at det er høy usikkerhet knyttet til nye driftsformer, og at det vil være betydelige investeringsbehov for å etablere seg. Det er imidlertid også svakheter i utredningen. Regelrådet mener at utredningen ville blitt bedre dersom den hadde inneholdt en bredere drøftelse av potensielle markedstilpasninger og konkurranseforhold, for eksempel konkurransen med eksisterende akvakulturnæring langs kysten. Regelrådet viser til at det er store aktører i bransjen som kan få en dominerende stilling blant annet på grunn av størrelse på risiko og investeringskostnad. Regelrådet mener det er viktig at eventuelle markedstilpasninger og konkurransevirkninger blir belyst, selv om det er usikkerhet knyttet til dem.

Videre mener Regelrådet at virkningene for eksisterende akvakulturanlegg i forbindelse med endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften burde vært drøftet nærmere. For eksempel hvilken betydning dette har for muligheten til å øke produksjonen.

Regelrådets rolle er å se om konsekvensene for hele næringslivet har blitt tilstrekkelig utredet. Havet er en ressurs som flere næringer og flere næringsaktører har interesser i. Om forslagene i

høringsnotatet medfører at havet forvaltes på en lite hensiktsmessig måte, kan det få konsekvenser for andre næringer i mange år fremover. Regelrådet savner en vurdering av virkningene for andre berørte næringer, eller i det minste en gjengivelse eller henvisning til tidligere utredninger om dette. Dersom dette ikke finnes i tilstrekkelig grad må forholdet til andre berørte næringer utredes og avklares på en hensiktsmessig måte. Særlig aktuelt vil det være å avklare forholdet til skipsfart, fiskeri, friluftsliv og reiseliv, fornybar energi, el-kabling og mineralutvinning på havbunnen.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det er en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring for næringslivet at reguleringen bidrar til at noen faktisk vil etablere havbruk til havs. Det fremgår av høringsnotatet at departementet forsøker å regulere havbruk til havs slik at det samtidig tas hensyn til blant annet naturmangfoldet. Regelrådet finner det derfor positivt at det vil bli utarbeidet veileder i forbindelse med den prosjektspesifikke konsekvensvurderingen, og at nærings- og samfunnsinteresser vil være en del av konsekvensutredningen og tilhørende veiledning.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomhetene i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet finner det positivt at departementet drøfter muligheten for å frigjøre produksjonskapasitet for mindre aktører innenfor de eksisterende produksjonsområdene langs kysten ved flytting av tillatelser til havs.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelverksprosessen frem til høring er beskrevet i høringsnotatet, men hvordan de berørte er involvert i prosessen er ikke særskilt omtalt i dette høringsnotatet. I den grad berørt næringsliv har vært involvert tidligere i prosessen burde dette vært omtalt.

Regelrådet finner det positivt at det legges opp til en prosess for å legge til rette for havbruk til havs der det vil være flere muligheter for næringslivet til å kunne gi innspill gjennom offentlig høring.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Etter Regelrådets vurdering er det positivt at det foreslås et teknologinøytralt regelverk. Det er også viktig at det blir tatt tilstrekkelige grep for å redusere uforutsigbarheten for de næringsdrivende i prosessen.

Regelrådet finner det positivt at det er lagt vekt på samhandling mellom flere myndigheter for å sikre at berørte interesser ivaretas best mulig. Regelrådet mener at samhandling på tvers av sektoransvar er viktig for å sikre best mulig samlet bruk av havressursene fremover.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet savner en vurdering av behovet for å evaluere forslagene i høringsnotatet når disse har virket i noe tid. Regelrådet har forståelse for behovet for forutsigbarhet for næringslivet, og at hyppige evalueringer og justeringer av rammebetingelsene kan skape uforutsigbarhet. I denne saken mener Regelrådet at enkelte deler av forslaget med fordel kan evalueres forholdsvis raskt etter iverksettelse. For eksempel om «biomassebonus» ved flytting fra produksjonsområdet over tid har gitt de insentiveffektene departementet ønsker.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at det er nedsatt et utvalg som skal gjennomgå tillatelsessystemet i norsk havbruk og at utvalget skal levere en NOU i løpet av mars 2023. Regelrådet savner en forklaring på sammenhengen mellom forslagene i dette høringsnotatet og mandatet til utvalget. Slik Regelrådet leser det, overlapper høringsnotatet og NOUen hverandre og Regelrådet mener at dette kan bidra til å skape uklarhet for næringen.

Videre er det i høringsnotatet vedlagt en forskriftsteknisk revisjon av laksetildelingsforskriften. Departementet skriver at endringene ikke innebærer realitetsendringer, men kun forskriftstekniske justeringer og forenklinger som får frem gjeldene rett på en tydeligere måte. I høringsnotatet vises det til en rapport fra desember 2020 som er oversendt fra Fiskeridirektoratet til departementet. Regelrådet kan ikke se at denne rapporten er lenket til eller navngitt på en måte som gjør det enkelt for høringsinstansene å finne rapporten. Det fremgår heller ikke av høringsnotatet om rapporten fra desember 2020 har vært på høring tidligere. Videre er endringene som er gjort i forskriften ikke markert på noe vis i den vedlagte revisjonen. Etter Regelrådets vurdering er dette ikke tilfredsstillende håndtert. Regelrådet mener at det bør komme tydelig frem hvilke endringer som foreslås, og utredningen fra Fiskeridirektoratet som ligger til grunn burde vært identifisert, inkludert eller omtalt i høringsnotatet. Regelrådet gjør oppmerksom på at det ikke er uvanlig at departementet eller direktoratet og høringsinstansene er uenige i om hvorvidt det kun er forskriftstekniske endringer eller ikke. Næringslivet bør informeres om hvilke endringer som er gjort og gis mulighet til selv å vurdere om de forskriftstekniske endringene medfører realitetsendringer eller ikke.

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

Etter Regelrådets vurdering er det høy usikkerhet knyttet til hvordan havbruk til havs vil utvikle seg fremover. Regelrådet mener departementet i noe grad har drøftet de positive og negative

konsekvensene for næringslivet, men vi savner en nærmere utredning av konkurranseeffekter og konsekvenser for øvrig næringsliv. Målene med reguleringen er hentet direkte fra Hurdalsplattformen, og fremstår som svært overordnet. Regelrådet mener departementet med fordel kunne konkretisert formålet med reguleringen nærmere. For eksempel hvilke mål tillatelsesregimet skal oppnå. På denne bakgrunn er det vanskelig å konkludere med om forslagene er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.