



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Karianne Edtem Thorbjørnsen
Telefon: 90361725
Seksjon: Fiskeridirektøren
Vår referanse: 15/18246
Deres referanse:
Vår dato: 18.02.2016
Deres dato:

Att:

FISKERIDIREKTORATETS INNSPILL TIL HØRING AV FORSLAG TIL INNRETNING PÅ HAVBRUKSFONDET

Vi viser til høringsbrev datert 10. desember 2015, med høringsfrist 18. februar 2016.

Generelle merknader

Høringsbrevet innleder på s. 1 annet avsnitt med at «I regjeringens politiske plattform går det derfor frem at kommuner som stiller areal til rådighet for havbruksnæringen bør oppleve større positive ringvirkninger fra aktiviteten. Den politiske plattformen sier også at store deler av vederlaget for nye konsesjoner bør tilfalle berørte kommuner».

«På denne bakgrunnen har Næringskomiteen i sin innstilling til meldingen (Meld. St. 16 (2014-2015)) gått inn for at 80 prosent av vederlaget for tildeling av ny kapasitet skal tilfalle kommunal sektor, mens statens andel skal være 20 prosent. Videre er regjeringen bedt om å opprette et havbruksfond som skal sikre en rimelig fordeling av kommunal sektors andel av vederlaget på alle fylkeskommuner og kommuner med oppdrettsvirksomhet.» Jf. siste avsnitt på brevets s. 1. Andelen skal tildeles kommuner og fylkeskommuner som har oppdrettsvirksomhet.

Fiskeridirektoratet får hyppige tilbakemeldinger fra aktørene i akvakulturnæringen om at tilgangen på egnede arealer er en av de store utfordringene selskapene ser, både når det gjelder løsninger for daglig drift og fremtidig vekst innen næringen.

Fiskeridirektoratet mener det er viktig å la formålet med havbruksfondet komme klart fram ved den videre innretningen av fondet. Det blir da noe uklart når det f.eks. i høringsbrevets s. 5 andre avsnitt under pkt. 4.4 slås fast at «kommuner i produksjonsområder hvor kapasiteten holdes uendret eller reduseres grunnet den biologiske situasjonen opplever større negative virkninger av aktiviteten og at det derfor er vel så gode grunner til at disse kommunene bør få en andel av fondet.»

Formuleringen antyder at formålet med fondet er å avhjelpe negative konsekvenser av akvakulturaktivitet i kommunene, og ikke å legge til rette for incentiver til å planlegge areal for næringen i kommunene.

Dersom formålet med å opprette fondet skulle være å avhjelpe negative konsekvenser av akvakultur i kommunene ville det videre ikke være nødvendig å drøfte hvorvidt såkalte «branngatekommuner» skulle være omfattet av fondet, ettersom disse kommunene ikke ville være belastet med noen negative konsekvenser av akvakulturaktivitet. Fiskeridirektoratet forutsetter at formålet med fondet er som det fremgår av s. 1 at kommunene bør oppleve større positive ringvirkninger fra næringen og at store deler av vederlaget på denne bakgrunn skal tilfalle kommunene.

Fiskeridirektoratet er enig i at det følger naturlig av at det er tillatelser til akvakultur av matfisk med laks, ørret og regnbueørret som inngår i havbruksfondet, siden det er disse tillatelsene som tildeles mot vederlag.

På den andre siden vil Fiskeridirektoratet peke på at incentivordningen kan få en utilsiktet negativ konsekvens ved at det dermed kan bli mindre attraktivt for kommunene å prioritere areal for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret. Vi mener at en rekke ulike arter kan ha fremtiden for seg som akvakulturarter og ordningen kan legge opp til at det oppleves mindre attraktivt å legge til rette for mer utvikling av slike arter.

Tare har i den senere tid blitt løftet frem i flere sammenhenger med et utall muligheter, blant annet som fôrressurs i akvakultur. Akvakultur med tare er dessuten særlig arealkrevende og vil stille høye krav til tilrettelegging og velvillig planlegging. Dersom havbruksfondet kun gjør det attraktivt å legge til rette for akvakultur med laks, ørret og regnbueørret kan vi gå glipp av utvikling av andre verdifulle ressurser.

Se for øvrig merknadene til punktene 4.1 og 4.2.

Fiskeridirektoratets anbefalinger

Fiskeridirektoratet vil anbefale at havbruksfondet innrettes og drives på enklest mulig måte og uten at forvaltning av fondsmidlene får unødvendig høye administrative kostnader. Fastsettelsen av utbetalingene må være så enkle, forutsigbare og lite skjønnsbaserte som mulig. I forlengelsen av vår anbefaling for innretningen og driften av fondet kan Fiskeridirektoratet med bruk av akvakulturregisteret forvalte fondet. Se nærmere under pkt 6.4.5.

Til pkt. 4.1 Hvilke kommuner og fylkeskommuner skal være berettiget til en andel av fondet?

Fiskeridirektoratet støtter forslaget om at kommuner og fylkeskommuner som har akvakulturtillatelser for matfisk av laks, ørret og regnbueørret skal ha krav på en andel av havbruksfondet.

Selv om særtillatelsene er vederlagsfrie, er de en nødvendig og integrert del av næringen som også må prioriteres når det kommer til lokalisering av anlegg.

Fiskeridirektoratet ser at det kan være nødvendig å inkludere tillatelser til særlige formål i et eventuelt utregningsgrunnlag, selv om disse ikke bidrar til provenyet.

Til Pkt. 4.2 Forholdet til utviklingstillatelser

Fiskeridirektoratet støtter at provenyet fra fremtidig konvertering av utviklingstillatelser skal inngå i fondet.

Til pkt. 4.4 Nasjonalt eller regionalt havbruksfond

Fiskeridirektoratet mener at det må være en overordnet premisse at fondet må etableres og drives på enklest mulige måte. Det bør derfor opprettes et nasjonalt havbruksfond som står for fordelingen til alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet. Det bør således ikke opprettes regionale eller fylkesvise fond. Oppsplitting fører til fare for forskjellsbehandling og prosess, og gir trolig høyere kostnader. Ved opprettelsen av et nasjonalt fond, vil alle kommuner og fylkeskommuner kunne få sin andel, uavhengig av hvor veksten skjer i landet.

Til pkt. 4.5 «Branngatekommuner»

Fiskeridirektoratet støtter også forslaget om at branngatekommuner, dersom det blir opprettet, bør få en andel av fondet. De blir liggende mellom oppdrettssoner som nødvendige buffere, som beskytter mot vannbåren sykdomsagens og parasitter, uten selv å ha mulighet for oppdrettsvirksomhet.

Til pkt. 6.2 Fordelingsnøkkel

Mellom kommunene

Av de ulike fordelingsnøkler som er presentert, vil Fiskeridirektoratet støtte forslaget til **lokalitetskapasitet (MTB)** (Pkt. 6.2.2) som den beste og mest rasjonelle løsningen. Den er enkel å forholde seg til, og gir de kommuner og fylkeskommuner som har størst lokalitetskapasitet den største andelen av fondet, noe som er rimelig. Beregning etter lokalitetskapasitet vil òg gi incitament til å klarere nye lokaliteter ettersom det vil gi større andeler av fondet. Denne fordelingsnøkkel kan eventuelt brukes i kombinasjon med at det reserveres en andel til «branngatekommunene».

En ulempe med et slikt system kan tenkes å være at lokaliteter som burde vært trukket tilbake, blir holdt midlertidig aktive ettersom det gir inntekter til kommunene. Dette kan gjøre prosessen med å trekke tilbake tillatelser på slike lokaliteter mer krevende enn i dag. I forlengelsen av problemstillingen kan en også stille spørsmål ved om kommunene vil begynne å fatte interesse i slike passivitetssaker og fremføre partsinteresser i og med at det vil kunne ha økonomisk

betydning for kommunen. Videre betyr det også at de kommuner som har mange lokaliteter som til enhver tid er brakklagt, kan tenkes å få en relativt stor andel av fondet, mens kommuner med færre men produktive lokaliteter, vil få en mindre andel av det. Det kan også tenkes at en slik utregningsmodell gir en viss risiko for etablering av unødvendig høy lokalitetskapasitet. Fiskeridirektoratet mener likevel at fordeling etter lokalitetskapasitet (inklusive en andel til «branngatekommunene») er den enkleste og mest tilgjengelige løsningen og at disse fordelene overskygger ulempene.

Mellom kommuner og fylkeskommuner

Etter akvakulturloven er det på planstadiet at kommunen kan øve innflytelse på om den ønsker akvakultur eller ikke, jf. § 15 a som slår fast at en tillatelse til akvakultur ikke kan gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Kommunene kan avsette areal i juridisk bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven, se bla. § 11-6. Lovens § 11-7 slår fast i nr. 6 at kommunen kan planlegge med arealformål *Bruk og vern av sjø og vassdrag (...)* med underformål (...) *akvakultur (...)* og andre *hver for seg og i kombinasjon*.

Fylkeskommunen er ikke planmyndighet i den forstand at den kan sette av areal i juridisk bindende planer. På den andre siden kan fylkeskommunen sette i gang større samordnede planprosjekter, fylkesdelplaner, og kan gi kommunene motivasjon for å åpne for samordnede planer mellom kommunene, som er i samsvar med de naturgitte og biologiske forutsetningene i regionen. Fylkeskommunen tildeler i dag lokalitetene som er omfattet av fondsordningen, og vil således påvirke fordelingen direkte mellom kommuner, gitt at direktoratets forslag til beregning følges. Direktoratet har ikke klare anbefalinger mht. fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner.

Til pkt. 6.2.3 Fysisk arealbeslag

Her sier departementet at «*Skisser av anleggene brukes i søknadsprosesser, noe som gjør at man har oversikt over det fysiske arealbeslaget til en slik grad at det kan brukes som utgangspunkt for en fordeling.*»

Fiskeridirektoratet viser her til akvakulturloven § 5 om akvakulturtillatelsens innhold, som slår fast at en tillatelse til akvakultur *gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter)*. Jf. også laksetildelingsforskriften § 4 bokstav d.

Vi viser også til laksetildelingsforskriften § 36 som oppstiller minste krav til søknad. Her går det frem at søknad om klarering av lokalitet minst skal inneholde *kartdokumentasjon som angitt i NS 9410*, se første ledd bokstav b. Videre sier akvakulturdriftsforskriften § 8 første ledd at *Installasjon skal plasseres i samsvar med de beskrivelser, tegninger og kartbilag som tillatelsen viser til*.

Det vil si at det kreves et langt høyere presisjonsnivå for etablering av en akvakulturlokalitet enn en «skisse».

Selv om presisjonsnivået for fysisk arealbeslag er høyt vil Fiskeridirektoratet ikke anbefale at fordelingsnøkkelen baseres på dette. Det fysiske arealbeslaget er ikke nødvendigvis kun arealbeslaget i overflaten, og det kan argumenteres for at også arealbeslaget på bunnen kan trekkes inn.

Data for lokalitetskapasitet kan med relativt enkle grep hentes ut fra akvakulturregisteret. En sammenstilling av beslaglagt fysisk areal vil kreve mer forarbeid før tallene vil være klare. Videre vil ikke nytildelinger av biomasse nødvendigvis føre til etablering av nye lokaliteter eller beslag av større areal på eksisterende lokaliteter. Ved å velge fysisk arealbeslag som utgangspunkt for beregning av fondsandel mister en sammenhengen mellom utgangspunktet for vederlaget, incentivet for tilrettelegging og fordelingen av midlene.

Til pkt. 6.2.4 Slaktevolum

Etter Fiskeridirektoratets vurdering vil ikke en fordeling etter slaktevolum være egnet som beregningsgrunnlag. Vi antar at departementet mener utslaktet mengde fisk, og ikke kapasitet knyttet til slaktetillatelse. Utslaktet kvantum er ikke forutsigbart eller like tett knyttet opp mot kommunenes arealplanlegging.

Til pkt. 6.2.6 Er incentiveeffekten tilstrekkelig ivaretatt

Fiskeridirektoratet er av den oppfatning at incentiveeffekten er godt nok ivaretatt med en fordeling etter lokalitetskapasitet, ettersom enhver tildeling av ny lokalitetskapasitet vil gi kommunen større andeler av fondet. Fiskeridirektoratet vil her vise til departementets egen uttalelse om at fondet skal være enkelt å administrere. Enhver tilleggsordning vil øke omkostningene ved administrasjon av fondet, og gjøre det mer komplekst å forvalte. Eksempelvis dersom tildeling av ny lokalitetskapasitet skal telle dobbelt i forhold til etablert lokalitetskapasitet, eller dersom en viss andel av fondet skal øremerkes nye lokalitetskapasitets tildelinger, etc. Fiskeridirektoratet anbefaler derfor ikke at ordningen utbroderes ved at det lages særordninger.

Til pkt. 6.4 Størrelse og frekvens på utbetaling fra fondet

Fiskeridirektoratet mener som nevnt over at forvaltningen av fondet bør være enklest mulig. Vi mener at midlene innbetalt innen en viss dato bør utbetales fullt ut innen samme år.

Prosentvis utbetaling

Fiskeridirektoratet anbefaler ikke en prosentvis utbetaling fra fondet hvert år. Dersom denne løsningen velges må det lages en «handlingsregel» for hvor stor denne prosentsatsen skal være og det må bygges opp en egen administrasjon av ordningen, hvilket Fiskeridirektoratet ikke anbefaler.

Fast utbetaling

Denne løsningen anbefales heller ikke, da man fort kan komme i den situasjon at utbetalingene overskrider fondets pålydende, dersom inntektene stopper opp eller reduseres.

Til pkt. 6.4.5 Bør det opprettes et faktisk havbruksfond for fordeling av inntektene?

Sett hen til at innordningen på fondet bør være så enkel som mulig å administrere anbefaler ikke Fiskeridirektoratet at det opprettes et faktisk havbruksfond. Riktignok vil en fondsløsning ha kapital som gir avkastning. Fiskeridirektoratet mener at ulempene med en slik løsning vil bli for store, og foreslår at midlene går direkte til kommunene uten at det opprettes et fond som må styres.

Forvaltning av fondet

Uansett hvilken modell som velges, må fondet forvaltes. Fiskeridirektoratet har erfaring med innkreving av gebyrer etc. fra oppdrettsnæringen, og forvalter Akvakulturregisteret, som er nøkkelen både for registrering av vekst og utbetaling til kommunene utregnet etter lokalitetskapasitet. Akvakulturregisteret er et realregister og har således både positiv og negativ troverdighet og vil dermed være et velegnet verktøy til dette. Fiskeridirektoratet vil under gitte forutsetninger være egnet til å kunne ivareta administrasjon av fondet.

Øvrige kommentarer

Det går det frem av punkt 4.3 under *Forholdet til kapasitetsøkningen på 5% at «Vederlaget for alle tillatelser som tildeles fra 1. januar 2016 skal fordeles med 80% til kommunal sektor og 20% til staten (...).*

Fristen for å søke om å få kapasitetsøkning som det ble åpnet for i 2015 gikk ut 1. september 2015. Fristen for å ta i bruk tillatelsen, og betale vederlaget for 5 % kapasitetsøkning går ut 1. desember 2016. Det er kun et fåtall (19 stk.) av tillatelsene som det ble søkt om kapasitetsøkning for i 2015 som det er innbetalt vederlag for og som dermed er tillatt tatt i bruk. Gebyret for flertallet av tillatelsene kan dermed betales inn i 2016. Fiskeridirektoratet forstår punkt 4.3 slik at innbetalinger som gjelder 5% økningen uansett ikke skal inngå i havbruksfondet.

Regjeringen vil legge til rette for en forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen, jf. Meld. St. nr. 16 (2004-2015). Under pkt. 15.3 går det også fram av meldingen at innføring av handlingsregler i produksjonsområder vil føre til mer arbeid for forvaltningen, også etter opprettelsen av vekstregimet.

Fiskeridirektoratet vil derfor foreslå at den delen av vederlaget som skal tilfalle staten anvendes til å styrke havbruksforvaltningen.

Konklusjon

Fiskeridirektoratet anbefaler at havbruksfondet innrettes og drives på enklest mulig måte og uten at forvaltning av fondsmidlene får unødvendig høye administrative

kostnader. Fastsettelsen av utbetalingene må være så enkle, forutsigbare og så lite skjønnsbaserte som mulig.

Fiskeridirektoratet har en del erfaring med utbetaling av midlene etter tildelingsrunden 2013 (de grønne tillatelsene) og 5% kapasitetsøkning i 2015. Utbetalingene har generert mange henvendelser, også fra kommuner som krever partsrettigheter ved fordelingen av midlene. Fordeling av midlene fra havbruksfondet åpner for flere hundre nye interessenter (kommuner og fylkeskommuner). Fiskeridirektoratet understreker at det da er viktig å ikke lage en innretning som gir risiko for ulikebehandling eller som er prosessdrivende.

Dersom innretningen av havbruksfondet vedtas som foreslått av Fiskeridirektoratet vil kommuner som ikke har akvakulturtillatelse i dag kunne komme seg inn under ordningen ved å planlegge for gode, egnede lokaliteter og dermed gjøre det attraktivt for selskaper med akvakulturvirksomhet å søke seg til kommunen.

Med hilsen

Liv Holmefjord
fiskeridirektør

Jens Chr. Holm
direktør

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten underskrift

Mottakerliste:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep 0032 OSLO