



FISKERIDIREKTORATET

Fiskeri- og kystdepartementet
Boks 8118 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler: Kristin Vassbotten
Telefon:
Seksjon: Forvaltningsseksjonen
Vår referanse: 13/6655
Deres referanse: 12/1029-CLE
Vår dato: 20.06.2013
Deres dato:

SVAR PÅ HØRING AV FORSLAG TIL FORSKRIFT OM FORDELING OG AVGRENSNING AV PRODUKSJONSKAPASITETEN I TILLATELSER TIL MATFISK AV LAKS, ØRRET OG REGNBUEØRRET I SJØVANN

Vi viser til over nevnte høring med frist for innspill 20. juni. Her følger Fiskeridirektoratets svar.

Innledning

Fiskeridirektoratet har gjennomgått høringsdokumentene og mener at høringsbrev og utkast til forskrift er et grundig og gjennomarbeidet forslag. Den faktiske utviklingen viser at antall tillatelser er på stadig færre hender. Det er en alminnelig oppfatning at de næringsvirksomheter som har fått en bruksrett til sjøarealer må legge igjen økonomiske gjenytelser til fellesskapet. Samtidig er det viktig at de kravene som stilles til akvakulturnæringen er håndterbare for næringen og kontrollerbare for myndighetene, uten å være unødvendig ressurskrevende for noen av dem. Dette er en kombinasjon av hensyn som gir mange utfordringer for den som skal ivareta regelverksutformingen.

Fiskeridirektoratet har enkelte innspill til høringen. Disse gjelder blant annet spørsmål om presisering av hva som legges til grunn for bruk av begrepet kystdistrikt og innspill om å bruke begrepet norske kystkommuner isteden. Vi er usikre på om kravet til bearbeiding er et hensiktsmessig krav. Vi mener at de øvrige krav om FoU innsats, lærling- og traineeplasser og aktivitetssenter er hensiktsmessige og med noen presiseringer godt tilrettelagt ut fra formålet. Vi ber om klargjøring av hva som er aktuelle tiltak overfor virksomhetene ved manglende oppfølging av kravene, og har forslag til tydeligere utforming av forslaget mht sanksjoner.

Ut fra en helhetlig vurdering mener vi at forslaget inneholder gode tiltak som er egnet til å ivareta formålet.

Bakgrunn

Før vi går nærmere inn på kommentarer til høringen kan det være hensiktsmessig å vise til noen eksempler fra bakgrunnsstoff som ikke er berørt i høringen.

Tallmaterialet under er hentet fra St. meld nr 13 (2012 – 2013) Ta heile Noreg i bruk¹. Tabellen viser næringsstruktur etter sysselsettingsdel fordelt på ulike regiontyper i 2011.

Den viser at fiskeri og akvakultur pr 2011 kommer på andreplass i sysselsettingsdel i de mest spredtbygde områder, etter kommunal tjenesteyting. Kommentaren til tabellen er også interessant å lese.

	Osloregionen	Storbyregionar utanom Oslo	SMBY utanfor DPV	SMBY innanfor DPV	Småsenterregionar	Spreiddbygde område	Totalt
Landbruk	0,6	1,4	2,7	3,5	6,1	7,6	2,2
Fiskeri og akvakultur	0,0	0,4	0,9	1,8	3,8	10,2	1,0
Industri, kraft og bergverk	5,7	9,7	12,3	9,7	11,0	9,1	9,2
Olje og gass	0,8	4,2	2,7	1,8	0,7	1,0	2,4
Bygg og anlegg	6,0	7,9	8,0	8,3	8,8	7,9	7,5
Samferdsel	7,5	5,6	5,3	6,8	5,9	6,6	6,2
Overnatting og servering	3,4	3,2	2,8	2,9	3,6	2,7	3,2
Varehandel	16,2	13,9	14,8	13,5	12,5	8,6	14,4
Finansiell og forretningsmessig tenesteyting	21,2	14,3	9,7	7,6	5,8	4,6	13,7
Privat tenesteyting	12,7	9,9	9,6	8,2	7,3	5,9	10,1
Statleg tenesteyting	11,6	10,9	9,3	11,0	6,1	2,6	10,2
Kommunal tenesteyting	13,6	18,1	21,5	24,4	27,6	32,7	19,2
Anna/ukjend	0,6	0,4	0,5	0,4	0,6	0,7	0,5
Alle næringar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: PANDA. Utrekningar av departementet.

Kommentarer til tabellen, s 29 og 30

¹ St meld 13 (2012 – 2013) "Ta heile Noreg i bruk" s 29

"... Til dømes ser vi av tabell 2.4 at snautt 18 prosent av dei sysselsette i spreiddbygde område er sysselsette innan landbruk og fiskeri, medan tilsvarende tal for landet sett under eitt er drygt 3 prosent. Mykje av vareproduksjonen skjer i små og mellomstore byregionar og på småstader, medan hovudkontora og finansnæringane i stor grad er lokaliserte i dei store byane. Her er det eit tett samspel. Hovudstadsområdet har ein særreigen næringsstruktur, med ein særleg høg konsentrasjon av sysselsette innan finans- og forretningstenester, som i stor grad sel tenestene sine til eksportverksemdar i resten av landet. Dette er døme på den regionale arbeidsdelinga i Noreg, som inneber at næringslivet i ulike delar av landet er avhengige av kvarandre...."

Teksten under er hentet fra artikkelen "Pløying i den blå åkeren" av Bernt Aarset og Grethe Rusten ².

"... Visjonene på midten av 1980- tallet var 100 000 nye arbeidsplasser og et produksjonsvolum på 200 000 tonn fisk pr år ved tusenårsskiftet ... og dette var tall som vakte oppsikt. Utviklingen siden den gang viste også at produksjonsanslagene var rimelig realistiske. Imidlertid har ikke behovet for arbeidskraft i oppdrettsproduksjonen slått til like godt...."

Høringsbrevet henviser grundig til bakgrunn og tallmateriale rundt sysselsetting. Vi går ikke nærmere inn på dette, men mener tankene fra 80- tallet og de tall man den gang så for seg, gir et nyttig bakteppe for drøfting av problemstillinger knyttet til høringen her.

Kommentarer til høringen

Fiskeridirektoratet går i det videre inn på kommentarer til høringen og innspill til enkelte justeringer som etter vårt syn vil kunne klargjøre forskriften og praktiseringen av denne.

Kystdistriktsbegrepet, virkninger

Bruk av begrepet *kystdistrikt* som sorterings- / prioriteringsparameter ble første gang introdusert i forhold til tildeling av akvakulturtillatelse i tildelingsrunden 2009, § 6 *Tildeling av geografisk fordelte løyve, fjerde ledd bokstav b*):

Ved prioritering av søknader skal det særleg leggjast vekt på

b) om søkjar vil leggje til rette for auka bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistrikta i Noreg.

Her framgikk av merknadene til tildelingsforskriften at begrepet *kystdistrikt* skulle forstås som de kystkommuner som faller innenfor virkeområdet til ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, i henhold til fastsatt tabell som var tatt inn i selve merknadsteksten.

I høringsutkastet her er begrepet *norske kystdistrikt* tatt inn i selve formålsbestemmelsen og knyttet til hensynet til en rimelig fordeling av fordelene av bruk av fellesskapets arealer. Høringsbrevet har kun en kort anvisning på s. 3 hvor det står: "Uttrykket "norsk kystdistrikt" gjelder kystkommuner i Norge". Begrepet er ikke definert i forskriften.

² Havbruk: Akvakultur på norsk, Bernt Aarset og Grethe Rusten (red.) Fagbokforlaget 2007 s 13

Vi er usikre på hva dette innebærer. En kan forstå dette dit hen at begrepet i høringsutkastet her er gitt et større omfang, i og med at begrepet nå kan anses å omfatte alle de 279 kommuner i Norge som har kystlinje, og ikke bare de kystkommunene som også var/er omfattet av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Rent språklig skulle det tilsi at man i høringsbrevet hadde presisert at begrepet omfatter kystkommunene, dvs. samtlige kystkommuner, mens det som står er kystkommuner i Norge. Årsak til at vi fokuserer på dette er eksempelvis at Bergen kommune i 2009 - runden ikke var listet som kystdistrikt. Det er registrert laks- og ørrettilatelse som hjemmehørende i Bergen kommune. Gitt virkeområdet i § 2 i høringsutkastet til forskrift her, som omfatter foretak med kommersielle matfisktilatelse for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann, så må begrepet som brukes i § 1 (formålsbestemmelsen) ha et innhold som også innbefatter en bykommune som Bergen kommune, som ikke har differensiert arbeidsgiveravgift, men som definitivt er en kystkommune.

Gitt at vår forståelse er korrekt bør dette presiseres og utdypes i merknadene for å unngå misforståelser ift den forståelsen av begrepet *kystdistrikt* som lå til grunn i 2009-runden for tildelinger.

Vi mener det er et bedre alternativ å bruke begrepet *norske kystkommuner* i forskriften. Kystkommune er et innarbeidet uttrykk og selvforklarende ved at det ligger i selve ordet at kommunen for å kunne påberope seg å være en kystkommune må ha kystlinje.

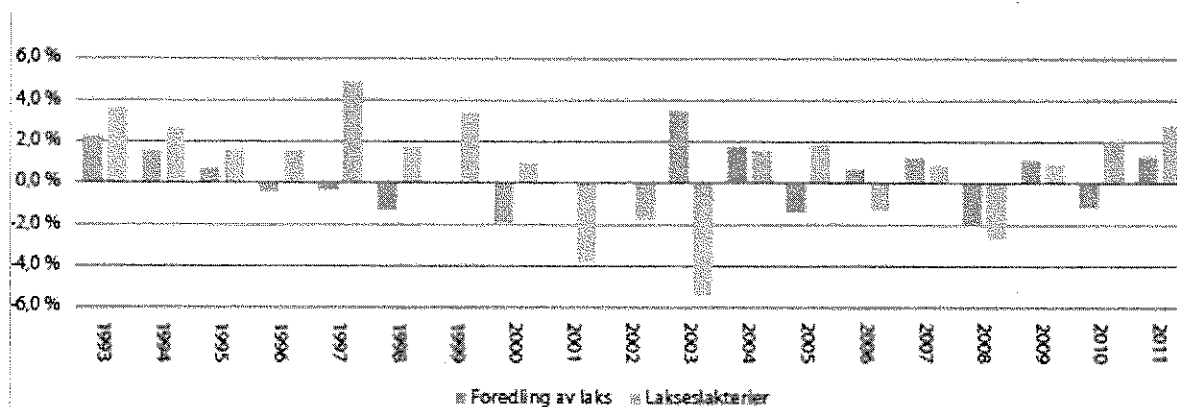
Bearbeiding

Forskriftsforslagets §§ 4 til 7 legger opp til krav for aktuelle foretak om dokumentasjon av oppfyllelse av bearbeidingsgrad i norske kystdistrikt, nedfelt i en gradert trappetrinnsmodell.

En meget stor andel av norsk laks selges i dag som hel fisk til utlandet, og dette råstoffet gir grunnlag for betydelig videreforedling i EU. Noe av årsaken til lav norsk bearbeiding skyldes gjeldende tollregler, men også lønnsnivå og andre forhold spiller inn.

Tall tilbake i tid viser at foredling ikke uten videre gir lønnsomhet. Se figuren under som er hentet fra St. meld.22 (2012–2013),³ s. 87.

³ St. Meld. Nr 22 (2012 – 2013) Verdens fremste sjømatnasjon



Figur 9.2 Ordinært resultat før skatt i prosent av omsetning

Kilde: Nofima

Noen selskaper har imidlertid prøvd å sende foredlet laks ut av landet og har lyktes. Et eksempel er selskap som foredler mer enn 40 % av råstoffet sitt og tar sikte på å øke opptil 80 %. Ved å eksportere pre-rigor filet øker en kvalitet/holdbarhet og kan sende nesten 25 % ekstra med samme trailerlast.

Forslaget om krav til bearbeidingsgrad ut fra størrelse skiller seg fra andre krav av økonomisk karakter som det offentlige stiller. Fra det offentliges side er det vanlig å ta utgangspunkt i fortjeneste, formue eller kreve kompensasjon for negative effekter av virksomheten heller enn å legge vekt på virksomhetenes størrelse når det settes økonomiske krav. Muligheten for å oppnå økt fortjeneste vil normalt være drivkraften som får en bedrift til å velge mer bearbeiding eller ei.

Det er videre et paradoks at en betydelig del av norsk fiskeforedlingsindustri allerede pr i dag er avhengig av å importere arbeidskraft fra EU for å kunne fungere. Økt automatisering i bearbeidingsprosessen har og betydning for antall arbeidsplasser.

Krav til bearbeidingsgrad har ulike sider. Tilrettelegging for økt grad av bearbeiding var også et av kriteriene det skulle legges særlig vekt på ved tildeling av geografisk fordelt løyve etter 2009-runden.

Den grad av bearbeiding som finner sted i dag gjenspeiler sannsynligvis det nivå som pr nå vurderes som lønnsom virksomhet fra bransjens ståsted. Ut fra momentene over er vi usikre på om krav til bearbeiding er hensiktsmessig. Høringsbrevet gir imidlertid en grundig konsekvensvurdering og bakgrunn for forslaget. Vi har ikke nærmere kommentarer til dette.

Ser man krav til bearbeiding i akvakulturnæringen som parallell til krav om leveringsforpliktelse i fiskerinæringen kan en imidlertid hente erfaringer fra hvordan regelverket på dette området har fungert.

Fiskeridirektoratet vil for øvrig peke på at vanskelig gjennomførbare tiltak som skaper stor offentlig debatt, erfaringsmessig kan medføre at en hel ordning framstår som mindre egnet. I den grad dette er tilfellet for krav til bearbeiding som del av den totale løsningen her, bør en mulig vurdere å nyansere kravene, eventuelt se hen til andre former for regulering hvor en kan oppnå tilsvarende effekt.

Vi legger til grunn at problemstillinger knyttet til EU / EØS rettslige tema for krav om bearbeiding er vurdert av departementet, og går ikke inn på dette.

FoU-innsats:

Vi mener det er et godt forslag å stille krav om FoU-innsats som vilkår for ervervstillatelse, likeledes at det ikke nødvendigvis stilles opp svært detaljerte kriterier for hva som regnes som FoU-innsats. Dette gir hensiktsmessig fleksibilitet til å fange opp ny kunnskap og ideer for videreutvikling.

Det vil etter vår oppfatning likevel være en fordel om kravet til FoU- innsats konkretiseres noe mer enn det som framgår av høringen. Høringsbrevet omtaler generelle definisjoner på FoU. Vi legger til grunn at det er akvakulturrelatert FoU-innsats det er ønske om å inkludere i begrepet. Men hvor går grensen for hva som faller inn under akvakulturrelatert virksomhet og derved er omfattet, og hva som er for fjernt og derved faller utenfor? I den annen retning – hva skal til som minstekrav for at noe regnes som FoU-innsats? En viss terskel ser vi som nødvendig. Eksempelvis vil det å prøve ut to typer kommersielle fôr mot hverandre på en lokalitet ikke falle inn under det vi oppfatter som FoU-innsats. Andre kan oppfatte dette annerledes dersom det ikke gis noen holdepunkter. Det bør også vurderes minstekrav til kompetanse for ansvarlig eller formalisert samarbeidspartner dersom tiltak skal kunne godtas som FoU.

En større grad av konkretisering av yttergrensene for hva som regnes som FoU-innsats vil gjøre det enklere for virksomheten å dokumentere oppfyllelse av kravet ved rapportering, og enklere for myndighetene å følge opp om vilkår ved en ervervstillatelse er etterkommet.

Vi vil for øvrig peke på at forskning knyttet til miljønormen i akvakulturlovens § 10 burde være et interessant område å ta med ift FoU i tillegg til de punkter som er nevnt i høringsbrevet.

Videre stiller vi spørsmål ved at FoU normen etter formuleringer i høringsbrevet skal måles mot konsernet som sådan (altså at FoU-innsats i utlandet også teller med). Vil dette være i tråd med forskriftens formål om verdiskapning på kysten, og geografisk virkeområde for akvakulturregelverket som sådan? Slik vi forstår høringsbrevet kan i ytterste konsekvens all FoU-innsats finne sted utenfor Norge. Vi mener det bør presiseres at også krav til FoU-innsats etter forskriften gjelder innenfor Norge.

Eablering av aktivitetssentre

Vi oppfatter også krav til aktivitetssentre som et godt forslag.

Det stilles imidlertid ikke bestemte krav til aktivitetssentrenes aktivitet eller intensitet i høringsbrev eller forslag til forskrift. Etter vår oppfatning bør det gis nærmere avklaringer av hva et aktivitetssenter er for å sikre at bestemmelsen får et innhold. I det minste er det viktig å avklare hva som ikke er tilstrekkelig for å kalle noe et aktivitetssenter, slik at minimumskrav blir tydelige. En avklaring av hva som er minstekrav for FoU-innsats, over, vil også være hensiktsmessig for avklaring av hva som kan regnes som aktivitetssenter, ref høringsbrevet s 8 øverst om at forskningsanlegg kan tilfredsstille vilkåret om aktivitetssenter.

En større grad av konkretisering av minstekrav til aktivitetssenter vil gjøre det enklere for virksomheten å dokumentere oppfyllelse av kravet ved rapportering, og enklere for myndighetene å følge opp om vilkår ved en ervervstillatelse er etterkommet.

Flere lærling- eller trainéeplasser

Fiskeridirektoratet mener at også dette er et hensiktsmessig krav til tiltak, godt i tråd med forskriftens formål.

Kravet er at det skal tilbys lærling- eller trainéeplasser i kystdistrikt. Dette innebærer at ansettelser like gjerne kan skje i Trondheim eller Bergen som i Nord-Trøndelag. De aktørene som er aktuelle for denne grad av produksjonskapasitet har ulike typer virksomhet. Det finnes også mange typer lærlingeaktivitet. Kontorlæringer er f. eks også lærlinger. Dersom en ønsker at kravet til lærlinger skal gjelde for akvakulturfag, bør dette sies klarere enn det framgår nå.

Lærlingeordningen er i dag koblet opp mot videregående skoler. Hvor mange lærlingeplasser som opprettes, vil være avhengig av søknader fra elever samt fylkeskommunenes villighet til å etablere akvakulturutdanning. Det bør derfor følge av sammenhengen et krav til aktuelle virksomheter om å etablere god kontakt med undervisningsmyndighetene.

Trainéebegrepet er vagt og ulikt forstått fra bransje til bransje. Vi har ikke lyktes i å finne en klar definisjon av hva en trainée er. Hva en legger i dette begrepet bør derfor også defineres nærmere, for å ha en felles forståelse av hvilke kriterier som legges til grunn. Det vil ellers ikke være vanskelig å kalle nye ordinære stillinger for trainéestillinger.

Hva som ligger i begrepet å tilby kan forstås ulikt, alt fra å ha en hvilende ordning en kan vise til dersom noen etterspør den, til aktivt å gå ut og rekruttere. Ut fra det som er sagt over, foreslår vi at det stilles noe mer konkrete krav til hva en legger i begrepet tilby. Da vil det bli enklere for virksomheten å dokumentere oppfyllelse av kravet ved rapportering og enklere for myndighetene å følge opp om vilkår ved en ervervstillatelse er etterkommet.

Nasjonal kontra regional kontroll

Forskriftsforslagets §§ 3 til 5 gir bestemmelser knyttet til nasjonal produksjonskapasitet. § 6 er en videreføring av gjeldende forskrift, og sier at det ikke er tillatt å kontrollere mer enn 50 % av samlet produksjonskapasitet innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner. Her setter man ikke noen vilkår for kontroll opp til 50 %.

Det er mulig å ha opp til 50 % eierandel i en region uten samtidig å komme over 15 % produksjonskapasitet på nasjonal basis. De hensynene som gir grunn til å sette vilkår nasjonalt vil like fullt være tilstede med hensyn til virksomhet som kontrollerer opp mot 50 % i en region. Hvor innslagspunktet skal være kan imidlertid diskuteres. Vi mener at det bør vurderes hvorvidt det også i forhold regional produksjonskapasitet burde settes vilkår for erverv.

Eierforholdene i akvakulturnæringen fremkommer per i dag i Akvakulturregisteret i Brønnøysund og inneholder informasjon om eier i 1. ledd. Det er derfor ikke mulig, på en enkel måte, på basis av opplysninger i registeret å hente ut informasjon om hvor mye ulike selskap i samme konsern eier av samlet antall tillatelser, produksjonskapasitet eller lignende. For fiskeflåten er det mer utfyllende informasjon om eiere, og informasjon om eier i både 2. ledd, 3. ledd osv. finnes i registrene.

Vi har her laget en oversikt hvor vi har sett på eierforhold i forhold til antall tillatelser. Dette er basert på et manuelt arbeid som blir gjort i forberedelsene til den årlige lønnsomhetsundersøkelsen. Vi har ikke lett tilgjengelig tilsvarende tall for produksjonskapasitet (MTB), men mener likevel av dette gir en god indikasjon.

Vi har tatt utgangspunkt i Akvakulturregisterets oversikt over antall tillatelser og beregnet antall aktuelle virksomheter med over 15 % og 40 % eierandel på landsbasis og 50 % eierandel på regionalbasis. Deretter har vi gruppert tillatelsene på eier. I mangel av et fullstendig eierregister (se under) har vi vært nødt til å gruppere tillatelsene på bakgrunn av selskapsnavn samt erfaring om eier av de enkelte selskap. Vår gruppering viser at det i dag ikke er noen selskap som overskrider 40 % eierandel på landsbasis og 50 % eierandel på regionalbasis. Både på landsbasis og regionbasis er det selskap som er over 15 % eierandel.

Tabellen viser antall selskap med 15 prosent eller mer av antall tillatelser i utvalget.⁴

	15 til 39,9 %	40 % (50 % i regionene) og over
Hele landet	1	0
Region Finnmark	4	0
Region Troms	1	0
Region Nordland	2	0
Region Trøndelag	2	0
Region Møre og Romsdal	3	0
Region vest	2	0
Region sør	2	0

Kilde: Fiskeridirektoratet

Generelle tilsynsmessige momenter

Forskriftsforslaget legger opp til en ordning der virksomhetene som får ervervstillatelse selv skal ta ansvar for hvordan vilkårene oppfylles og får et innhold. Innholdet kan ha stor bredde. Det blir lagt opp til en etterfølgende verifisering fra myndighetene. Vi mener det er riktig at det gis en stor grad av frihet til å legge opp de ulike løsningene. Men det er da tilsvarende viktig at det avklares hva som må til for at minstekrav skal anses oppfylt. Dette har vi vært inne på under de enkelte punkt over.

Videre er det viktig å ha tilgang på verktøy som kan verifisere de opplysninger som rapporteres. I den sammenheng vil vi gå nærmere inn på tre punkt.

Kontroll med eierforholdene:

Dersom Fiskeridirektoratet skal kunne føre tilsyn med at formålet i forskriften innfris, forutsetter det at vi har tilgjengelig systematisk og oppdatert kunnskap om hvor stor andel

⁴ I tabellen vises et uttrekk fra Akvakulturregisteret over de største selskapene på landsbasis på grunnlag av hvor mange tillatelser et selskap har. Det er imidlertid et faktum at minst 10 akvakulturselskaper har flere tillatelser i sin portefølje større enn 780 tonn produksjonskapasitet (MTB), slik at reell produksjonskapasitet er høyere enn det antallet tillatelser viser.

av produksjonskapasiteten selskapene har til enhver tid. Det har vi ikke i dag. Da akvakulturloven erstattet oppdrettsloven i 2006 opphørte vår kontroll med eierforholdene. Det var enighet om at fokus skulle flyttes fra hvem som drev, til hvordan virksomheten ble drevet. Eierforholdene i akvakulturnæringen fremkommer pr i dag i Akvakulturregisteret i Brønnøysund. Her meldes eieroverganger inn fortløpende og registreres uten noen nærmere kobling opp mot forskriftskrav. Registeret er et realregister, og det er derfor helt nødvendig for både kjøper og selger av tillatelser, at ervervet meldes inn. Mottakerne av ervervstillatelser etter forskriftsforslaget pålegges i § 9 å ha tilgjengelig et register over sine egne eierinteresser i datterselskapet eller på annen måte tilknyttede foretak med matfisktillatelser. Fiskerimyndighetene har ingenting å speile registrenes opplysninger med. Da er det ikke mulig å kontrollere om registrene viser de faktiske forhold.

Skal Fiskeridirektoratet kunne føre tilsyn med hvem som faller inn under forskriften, og når det eventuelt kreves ny ervervstillatelse på grunn av større andel produksjonskapasitet, må vi pr i dag legge til grunn opplysninger fra virksomhetene selv, eller innhente opplysninger fra Brønnøysund ref det som er sagt over iht tabell.

Rapporteringsplikt:

Det foreslås årlig rapporteringsplikt etter § 8. Rapporten skal forelegges departementet 6 måneder etter regnskapsårets slutt. Det betyr at dersom et konsern kjøper et antall tillatelser i januar et år, så vil ikke myndighetene få opplysninger om dette før det er gått 18 måneder, med mindre man aktivt går inn og henter opplysningene enten fra selskapet selv eller fra Akvakulturregisteret i Brønnøysund.

Reell produksjonskapasitet:

Videre er utgangspunktet for vurderingene den totale produksjonskapasiteten. I tabellen over vises et uttrekk fra akvakulturregisteret over de største selskapene på landsbasis på grunnlag av hvor mange tillatelser et selskap har. Det er imidlertid et faktum at minst 10 akvakulturselskaper har flere tillatelser i sin portefølje større enn 780 tonn produksjonskapasitet (MTB), slik at deres reelle produksjonskapasitet er høyere enn antallet tillatelser tilsier. Dette medfører at utgangspunktet for beregning blir feil. Ved kjøp og salg av tillatelser kan det totale bildet etter hvert bli uoversiktlig og vanskelig å føre tilsyn med.

Reaksjoner:

Avslutningsvis er det også helt sentralt for å kunne håndtere tilsyn der det er stor grad av frihet til å legge opp løsninger, og en ordning med verifisering i ettertid, at det er klart og entydig hva som blir konsekvensen av at vilkår eventuelt ikke følges opp.

Hva som er konsekvensen for virksomheten av manglende oppfyllelse av vilkår for å få ervervstillatelse framstår for oss som noe uklart.

Forskriftsforslaget § 11 sier at det kan ilegges reaksjoner, sanksjoner, administrative sanksjoner eller straff i tråd med § 9 og kap 7 i loven.

Så langt vi kan se åpner ikke gjeldende regelverk eller forslag i høringsutkastet for å bruke overtredelsesgebyr.

Både pålegg og varsel om tvangsmulkt kan gis dersom et selskap erverver kontroll med større eierandel enn gjeldende ervervstillatelse tillater. Et spørsmål i denne sammenheng vil være beløpsnivå på tvangsmulkt i forhold til forventet effekt. Dersom et selskap ikke oppfyller vilkårene som er satt i en tillatelse når det gjelder bearbeidingsgrad, FoU-innsats og lærlingeplasser kan det bli mer komplisert å sette eksakte frister så lenge dette iht høringsbrevet skal beregnes gjennomsnittlig i prosent i en periode. I slike tilfeller fremstår etter vår vurdering ikke tvangsmulkt som et egnet forvaltningsverktøy slik forslaget er formulert nå.

Anmeldelse for overtredelse i saker som dette synes ikke aktuelt etter den nye endringen i akvakulturloven § 31. Denne avgrenser hvilke bestemmelser som er gjenstand for straff til å være §§ 4, 5, 10, 12, 13, 14 og 17. Herværende forskrift er hjemlet i lovens § 7.

Tilbaketrekking av ervervstillatelsen ved manglende oppfølging av vilkår vil kunne være et hensiktsmessig virkemiddel. Dette forutsetter imidlertid klare retningslinjer for hvor store mangler som skal til før en kan anvende tilbaketrekking. Videre vil vi stille spørsmål om hva som er riktig hjemmelsgrunnlag for tilbaketrekking av ervervstillatelse. En ervervstillatelse er noe annet enn en ordinær akvakulturtillatelse. Vi er usikre på om akvakulturlovens § 9 dekker dette.

Dersom akvakulturloven § 9 er hjemmel for å trekke tilbake ervervstillatelse, mener vi at det av hensyn til omfanget av virkningene av et slikt pålegg gjøres helt klart at denne hjemmelen kan anvendes ved overtredelse av herværende forskrift. Vi foreslår derfor at det presiseres i forskriftsforslagets § 11 at ervervstillatelsen kan trekkes tilbake med hjemmel i akvakulturloven § 9 bokstav b. Da vil man understreke at det anses som en vesentlig forutsetning for tillatelsen at vilkårene i ervervstillatelsen følges.

I høringsbrevet s 7, under punktet om gjennomsnittlig beregning i en bestemt periode, sies det avslutningsvis «... Dersom for eksempel foretakets bearbeidingsgrad, FoU innsats eller tilbud av trainée/lærlingeplasser har hatt en negativ trend i en kortere eller lengre periode, vil dette være et moment som taler mot at det gis ny ervervstillatelse...». Derom det her er vurderingen at dette er avslagsgrunn for søknad om ny eller utvidet ervervstillatelse, bør det vurderes om ikke også dette bør tas inn i bestemmelse i forskrifts form.

Et vedtak om tilbaketrekking av ervervstillatelse vil, for å få en virkning overfor virksomheten, også måtte inneholde et påbud om å selge akvakulturtillatelse(r) i den grad at en kommer under den andel produksjonskapasitet som gir grunnlag for å kreve

ervertstillatelsen. Tar en inn slikt påbud, kan en sette frist for oppfyllelse, og denne fristen gir utgangspunkt for eventuell bruk av virkemidler. I og med at vedtak om tilbaketrekking og påbud om salg vil være inngripende tiltak, er det også nødvendig å ha klare hjemler og retningslinjer for hvordan Fiskeridirektoratet skal forholde seg i slike tilfelle.

Etter konkurranseloven er tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff virkemidler som kan anvendes ved manglende oppfølging av pålegg om nedsalg. Dersom det skal fattes vedtak om tilbaketrekking av ervertstillatelse med pålegg om salg av akvakulturtillatelser, bør det og etter akvakulturloven være tilgjengelig tilsvarende virkemidler som kan sikre reell mulighet for oppfølging dersom pålegg ikke etterfølges.

Tilbaketrekking av ervertstillatelsen kan reise spørsmål knyttet til konkurranseregelverket. Vi mener derfor det vil være riktig å gi nærmere avklaringer om forholdet til konkurranseregelverket, og hvordan de to regelsettene skal virke sammen.

I sammenheng med momentene over, vil vi peke på at det bør vurderes om hjemmelshenvisningen til akvakulturloven § 7 i forskriftsutkastet er tilstrekkelig, eller om forskriftens hjemmelshenvisning bør utvides til flere bestemmelser, f. eks også akvakulturlovens § 9 m fl.

Kommentarer til ordlyden i enkelte bestemmelser i utkastet

§ 1 Formål

Begrepet norske kystdistrikt er kommentert over og i forskriften foreslått endret til norske kystkommuner. Vi viser til det som er sagt over.

§ 4 Krav til bearbeidingsgrad, FoU virksomhet og lærling- eller traineeplasser for ervert som medfører kontroll med mer enn 15 % av produksjonskapasiteten i Norge

Forskriftsforslagets § 4 angir krav til bearbeidingsgrad, FoU-innsats og lærling- eller traineeplasser for ervert som medfører kontroll med produksjonskapasitet fra 15 % og oppover til 40 % etter en trappetrinnsmodell, hvor kravet til den prosentvise innsatsen på de nevnte områder stiger i takt med økende ervert.

Høringsbrevet angir at både bearbeidingsgrad, FoU-innsats og tilbud av lærlinge- og traineeplasser skal være gjennomsnittlig. Forskriftsteksten har ikke med begrepet gjennomsnittlig ift lærlinge- og traineeplasser. Det er mulig hensiktsmessig å angi at gjennomsnittlig antall gjelder også her?

§ 4 siste ledd:

I særlige tilfeller kan det gis tillatelse til ervert som medfører kontroll med mer enn 40 % av den totale produksjonskapasiteten. Også her er det et vilkår at det skal stilles krav til

bearbeidingsgrad, FOU-virksomhet og lærling- eller traineeplasser. I dette leddet er kravene imidlertid angitt som alternative jf bruk av "eller", i motsetning til erverv i de foregående ledd, der kravene er angitt kumulative jf «og». Vi viser til forskjellen, og antar ut fra høringsbrevet at det vil være aktuelt å rette «eller» til «og» som for kumulative krav også i § 4 siste ledd.

Forskriftsteksten sier videre ikke noe om at de nevnte kravene fortsatt skal være stigende, men i høringsbrevet er det presisert at kravene skal bli gradvis strengere desto mer et foretak kontrollerer. I disse tilfellene (< 40 %) åpnes det også for at det kan stilles ytterligere krav i tråd med formålsbestemmelsen i forskriftsforslagets § 1.

Dersom det her er ment å være et ytterligere stigende krav til bearbeidingsgrad, FOU-virksomhet og lærling- eller traineeplasser, mener vi at det er hensiktsmessig at også forskriftsteksten synliggjør det

§ 7 Dokumentasjon av søknaden

§ 7 første ledd bokstav c) krever opplysninger om driftsleders kvalifikasjoner innen akvakultur. Vi mener krav til denne opplysningen blir unødvendig detaljert ut fra sammenhengen, og derfor kan tas ut av bestemmelsen.

Det kan og stilles spørsmål ved om opplysninger om investeringsplaner etter bokstav e) er nødvendig. Dersom det disse kan gi av opplysninger dekkes av de øvrige krav til dokumentasjon og opplysninger som følger av bestemmelsen, bør krav om investeringsplaner tas ut.

§ 8 Rapportering

Høringsbrevet sier en del om krav til rapportering. Bør høringsbrevets innhold gjenspeiles tydeligere i forskriften, særlig slik at det tas inn noe mer om krav til rapportering etter første år, og påbygging av rapporteringen for å se utvikling og trender? Herunder kan det og være nyttig å si noe om hvilket tallmateriale eventuelt perioder og datagrunnlag som skal legges til grunn for rapporteringen ut over henvisning til siste regnskapsår.

Ift lærling og traineeplasser vil vi iht. innspill over forslå at det tas inn et krav om rapportering/kort beskrivelse av hvilket arbeid som er gjort f eks overfor fylkeskommunene for å legge til rette for lærlingplasser og få disse besatt.

§ 9 Register

Med henvisning til innspill rundt muligheter for tilsyn og opplysninger om eierforhold etc. over, foreslår vi følgende tilføyelse i denne bestemmelsen:

«Foretaket skal ha tilgjengelig et register over antall tillatelser, produksjonskapasitet og eierinteresser i datterselskap eller på annen måte tilknyttede foretak...»

§ 10 Dispensasjon

Slik ordlyden i forslaget til dispensasjonsbestemmelse er satt opp, oppfatter vi at det vil være adgang til å dispensere fra en rekke av forskriftens bestemmelser, selv om det er oppgitt at dispensasjonsadgangen skal være snever. Vi stiller spørsmål ved om dette er hensiktsmessig, eller om det burde gis en avgrensning til hvilke bestemmelser det kan vurderes å dispensere fra.

Forskriftens hjemmelshenvisning

Det bør vurderes om hjemmelshenvisningen til akvakulturloven § 7 er tilstrekkelig eller om den bør utvides til flere bestemmelser f eks § 9 mfl.

Behov for definisjonsbestemmelse

Vi mener at det kan være hensiktsmessig med definisjon av enkelte ord og begrep (for eksempel kystdistrikt, erverv), og derfor bør vurderes å lage en definisjonsbestemmelse i forskriften.

Behov for bestemmelse om tilbaketrekking av ervervstillatelse i § 11

Vi mener at det er behov for bestemmelse om tilbaketrekking av ervervstillatelse. Se forslag over.

Behov for bestemmelse om avslag på ytterligere utvidelse av ervervstillatelse § 11

Vi mener at det er behov for bestemmelse om avslag på ytterligere utvidelse av ervervstillatelse. Se forslag over

Behov for overgangsbestemmelse

Vi stiller spørsmål om hvordan kravene i forslaget er tenkt anvendt overfor en aktør som allerede befinner seg over 15 % grensen etter gjeldende forskrift. Vil det være nødvendig å søke ervervstillatelse ved eventuelt nytt erverv som utgjør en endring, uavhengig av grad av endring? Eller vil det først være aktuelt å søke ervervstillatelse på forskriftens vilkår når et erverv eventuelt medfører at en kommer over i et nytt trappetrinn i forhold til i dag?

Bør dette temaet eventuelt vurderes regulert i en overgangsbestemmelse.

Oppsummering:

Vi viser til innledningen og de innspill til justeringer vi videre her har tatt til orde for. Dersom departementet har behov for det, utdyper vi gjerne enkelte innspill.

Med hilsen

Liv Holmefjord

Fiskeridirektør

for Jens Christian Holm
direktør

Kristin Vassbotten

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer