

# Høringsnotat

Forslag til forskrift om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2020).

## 1 Innledning

Dette høringsnotatet gjelder tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2020. Tildeling av produksjonskapasitet skal skje gjennom auksjon, og høringsnotatet drøfter blant annet innretning på auksjonen og krav for å delta i denne.

Høringsfristen er 15. april 2020. Høringsinnspill leveres til Nærings- og fiskeridepartementet per e-post til [postmottak@nfd.dep.no](mailto:postmottak@nfd.dep.no) eller via brev. Høringsinstansene bør så langt som mulig utforme svarene slik at de kan offentliggjøres. Dersom et hørings svar likevel inneholder opplysninger som etter høringsinstansens vurdering ikke skal være offentlig kjent, ber vi om at dette markeres tydelig, og at det gis en kort begrunnelse for høringsinstansens syn vedrørende offentliggjøring. Departementet presiserer imidlertid at departementet ikke er bundet av høringsinstansens syn i dette spørsmålet.

Forslaget inngår i et større sakskompleks knyttet til kapasitetsjustering i norsk lakse- og ørretoppdrettsnæring gjennom det såkalte «trafikklyssystemet», se [presseoppslag på Nærings- og fiskeridepartementets nettsider](#) og [Fiskeridirektoratets nettsider om saken](#).

Departementets forslag i saken bygger på en anbefaling fra Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratets anbefaling bygger igjen på råd fra auksjonskonsulenten DotEcon Ltd. DotEcon Ltd. vil også bistå departementet med en eventuell gjennomføring av den foreslåtte auksjonsinnretningen.

I høringsnotatet foreslår departementet en auksjonsinnretning som i hovedsak tilsvarende den som da departementet gjennomførte en auksjon av produksjonskapasitet våren 2018, det vil si at auksjonen innrettes som en simultan klokkeauksjon, se nærmere redegjørelse under notatets punkt 2. Dette formatet vil innebære at det gjøres tilgjengelig en mengde produksjonskapasitet i hvert område, at det settes en pris i hvert område, og at budgiverne gjennom flere, åpne runder angir sin etterspørsel i hvert område til de gitte prisene. Så lenge den samlede etterspørselen overstiger det samlede tilbudet, vil auksjonen fortsette med nye runder, og prisene øker inntil etterspørselen ikke lenger overstiger tilbudet.

Det foreslås samtidig enkelte justeringer sammenlignet med auksjonen i 2018. Viktigst er at det foreslås at budgivere kan oppgi avslutningsbud ("exit bids") i auksjonen. Avslutningsbud er en måte å gi et siste bud på samtidig som man helt eller delvis ellers trer ut av auksjonen. Budgiverne får dermed fleksibilitet til å angi etterspørsel når auksjonsprisene nærmer seg budgiverens øvre grense. Dette innebærer at budgiver spesifiserer forutsetningene for at de skal være villige til å kjøpe ekstra kapasitet, dersom det skulle være usolgt tillatelseskapasitet ved den ordinære auksjonens avslutning. Mekanismen reduserer risikoen for å ha usolgt kapasitet, og derigjennom behovet for å eventuelt måtte tildele kapasitet gjennom en ny tildelingsprosess i etterkant. Dette er et nytt element sammenlignet med auksjonen som ble avholdt i 2018, og redegjøres særskilt for senere i høringsnotatet. Det foreslås også justering av reglene for hvilken informasjon som gis til budgiverne underveis i auksjonen.

Forslaget kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Kapasitet selges på auksjon innenfor hvert grønne område.
- Det gjøres tilgjengelig en gitt mengde kapasitet i hvert område, slik at det etter auksjonen kan være tildelt 6 pst. vekst i alle grønne produksjonsområder. Mengden kapasitet som er tilgjengelig på auksjonen er avhengig av hvor mye kapasitet som blir kjøpt til fastpris.
- Det gis anledning til å by på den mengden kapasiteten man ønsker i hvert område i hele tonn til gitte, ulike priser.
- Auksjonen gjennomføres som en simultan klokkeauksjon,
- Auksjonen innrettes i hovedsak som tilsvarende auksjon i 2018, men bl.a. med noen justeringer i de detaljerte reglene for auksjonen:
  - o Det gis mulighet for å oppgi *avslutningsbud ("exit bids")*, som gir budgiverne fleksibilitet til å angi etterspørsel når prisene nærmer seg metningspunktet. Dette reduserer bl.a. risikoen for at deler av den tilgjengelige kapasiteten ikke blir tildelt.
  - o Den foreslåtte *informasjonsregelen*, dvs. regelen som bestemmer hvilken informasjon budgiverne gis om etterspørselen etter de ulike typene kapasitet mellom budrundene, foreslås endret. Det foreslås i første rekke at budgiverne gis nøyaktig informasjon om den aggregerte etterspørselen i hvert produksjonsområde, dvs. summen av all etterspørsel til gitte priser. Dette til forskjell fra 2018-auksjonen, hvor det bare ble oppgitt informasjon om den aggregerte etterspørselen innenfor ulike intervaller. Det foreslås samtidig at slik informasjon kan unntas i enkelte produksjonsområder.
  - o Prisøkningen mellom budrunder foreslås å være jevn og uavhengig av overskuddsetterspørselen i områdene.
- Det settes enkelte begrensninger for hvordan etterspørselen kan justeres ettersom auksjonen skrider frem. For eksempel vil det ikke være anledning til å redusere etterspørselen i et produksjonsområde dersom prisen i dette området ikke øker. De foreslåtte begrensningene tilsvarer i hovedtrekk de samme som i forrige auksjon.
- Det foreslås at auksjonen starter 23. juni 2020.

Departementet tar sikte på å fastsette overordnede rammer for auksjonen gjennom forskrift. Departementet vil i tillegg fastsette enkelte mer detaljerte regler i et utfyllende auksjonsregelverk.

Departementet tar sikte på å gjennomføre en prøveauksjon forut for auksjonen, slik at kvalifiserte og registrerte budgivere kan bli kjent med auksjonsløsningen. Vi vil i tillegg vurdere behovet for å avholde et eller flere informasjonsmøter, for å presentere auksjonsløsningen og eventuelt for å redegjøre for auksjonsreglene. Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på om det er ønskelig med slike informasjonsmøter.

Nedenfor vil departementet først redegjøre for bakgrunnen for høringen i punkt 2, før det redegjøres departementets forslag til auksjonsformat i punkt 3. Forslaget til forskrift utdypes i punkt 4. Punkt 5 redegjør kort for den videre prosessen, mens punkt 6 redegjør for konsekvenser av forslaget. Vedlagt høringsnotatet er forslag til forskrift og detaljert auksjonsregelverk. Der hvor det er naturlig vil forslaget til detaljert regelverk også kommenteres i høringsnotatet.

## 2 Bakgrunn

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset og tildeles i tildelingsrunder mot vederlag. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn maksimalt tillatt biomasse (MTB), også omtalt som produksjonskapasitet. MTB innebærer at oppdretter ikke kan ha stående en biomasse i sjø som overstiger tillatelsens pålydende. Har oppdretter flere tillatelser, kan oppdretter (med visse begrensninger) ha stående en biomasse som utgjør summen av tillatelsene. Hver tillatelse er knyttet til en lokalitet, og også lokalitetene er avgrenset i MTB. Uavhengig av antall tillatelser oppdretter innehar, kan oppdretter aldri ha stående en biomasse på en lokalitet som overstiger den MTB som lokaliteten er klarert for.

Nytt system for kapasitetsjusteringer i norsk lakse- og ørretoppdrett trådte i kraft 15. oktober 2017, jf. [forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret \(produksjonsområdeforskriften\)](#). Systemet innebærer at hver tillatelse er hjemmehørende i ett av 13 produksjonsområder langs kysten. Innenfor hvert av disse produksjonsområdene vurderes næringens miljøpåvirkning i form av hvordan lakselus påvirker vill laksefisk. Er miljøpåvirkningen akseptabel (grønt) vil næringen kunne tilbys vekst. Er miljøpåvirkningen moderat (gult) fryses kapasiteten, og er miljøpåvirkningen uakseptabel (rødt) kan kapasiteten reduseres. Systemet blir gjerne omtalt som "trafikklyssystemet", og er forankret i [Meld. St. 16 \(2014-2015\) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett](#) og [Innst. 361 S \(2014-2015\)](#).

### 2.1 Tildelingsrunden 2018

Det ble i 2018 for første gang gjennomført kapasitetsjusteringer i tråd med trafikklyssystemet. Det ble solgt kapasitet på følgende måte:

- Tilbud om kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser i grønne områder (2 %),
- Tilbud om kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområder ved innfrielse av strenge krav knyttet til lus (inntil 6 %)
- Auksjon (simultan klokkeauksjon)
- Restauksjon (lukket budrunde)

Hovedauksjonen (simultan klokkeauksjon) ble gjennomført fra 18. til 20. juni 2018, og det ble totalt solgt 14 945 tonn ny kapasitet, om lag 97 % av produksjonskapasiteten som var til salgs. Etter auksjonen gjenstod 414 tonn MTB fordelt på flere produksjonsområder. Etter en restauksjon (lukket budrunde) i september 2018, ble det solgt ytterligere 363 tonn produksjonskapasitet. I alt ble 99,7 % av produksjonskapasitet som var tilgjengelig på auksjon solgt. Det samlede vederlaget var om lag NOK 3 mrd. kroner.

Oppsummert informasjon om kapasitetsjustering og auksjon fra 2018 er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider:

- <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kapasitetsjustering-trafikklyssystemet>
- <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-juni-2018>
- <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Auksjon-av-produksjonskapasitet/Auksjon-Lukket-budrunde-september-2018>
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/restauksjonen-av-laksetillatelser-fullfort/id2611614/>

Forslaget dreier seg om tildeling av ny kapasitet på tillatelsesnivå. Endringer på tillatelsesnivået påvirker ikke MTB på lokalitetsnivå. Ønsker oppdretter nye eller utvidede lokaliteter, må dette omsøkes på ordinært vis, jf. [laksetildelingsforskriften](#) kapittel 6.

## 2.2 Tildelingsrunden 2020

Nærings- og fiskeridepartementet har besluttet at det i 2020 kan tildeles kapasitetsøkning på 6 pst. innenfor produksjonsområdene 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12 og 13. Det vises i denne forbindelse til [pressemelding på departementets nettsider](#). Vedlagt pressemeldingen følger en rekke relevante dokumenter som redegjør nærmere for beslutningen.

Hva gjelder årets tildelingsrunde er det besluttet at tildelingsrunden på overordnet nivå i hovedsak har samme innretning som i 2018. Det gjennomføres først en fastpristildeling i grønne produksjonsområder, hvor etablerte aktører i disse områdene får et tilbud om å øke kapasiteten på sine tillatelser med 1 pst. mot et vederlag på 156 000 kr per tonn MTB. Aktører som har hatt en produksjon som tilfredsstillt særskilt strenge miljøkrav kan i tillegg få øke kapasiteten ytterligere, basert på produksjonen på lokalitetene som har tilfredsstillt disse kravene. Når det er klart hvor mye kapasitet som vil bli tildelt til fastpris, vil det gjøres en så stor mengde kapasitet tilgjengelig på auksjon at dersom alt blir kjøpt, vil det være tildelt 6 pst. vekst i grønne produksjonsområder. En slik avklaring vil ikke foreligge før det er kjent om noen av aktørene som velger å søke om og blir tildelt økt tillatelseskapasitet, likevel velger å frasi seg denne kapasiteten mot tilbakebetaling av vederlaget.<sup>1</sup> Ettersom fristen for å eventuelt frasi seg denne kapasiteten er satt til 19. juni 2020, vil det ikke foreligge endelig avklaring om hvor mye kapasitet som kan tildeles på auksjonen før etter denne datoen.

Forslaget dreier seg således anslagsvis om tildeling av et sted mellom om lag 5-6 pst. kapasitet i grønne produksjonsområder. Tabell 1 gir en oversikt over dagens kapasitet i de ulike produksjonsområdene (kolonne 2), den samlede økningen som kan tildeles i år (kolonne 3), et anslag på hvor mye kapasitet som vil kunne selges til fastpris (kolonne 4) og et anslag på hvor mye kapasitet som kan selges på auksjon (kolonne 5). Tallene i kolonne 5 forutsatt at all kapasitet som gjøres tilgjengelig til fastpris blir solgt, men vi gjør oppmerksom på at eventuell "unntaksvekst", som også vil komme til fratrekk, ikke er inkludert. Den kapasiteten som eventuelt ikke blir solgt til fastpris vil inngå i auksjonen slik at det potensielt kan tildeles en 6 pst. økning i kapasiteten i grønne produksjonsområder.

---

<sup>1</sup> Det vises her til at det er besluttet at aktører som velger å søke om og blir tildelt økt tillatelseskapasitet, vil ha mulighet til å frasi seg den tildelte tillatelseskapasiteten mot tilbakebetaling av vederlaget, jf. kunngjøringer om kapasitetsøkninger mot fastpris på Fiskeridirektoratets nettsider: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Kapasitetsjustering-trafikklssystemet>.

Tabell 1 - Oversikt over kapasitet som er til salgs

Produksjonsområde:	Kapasitet	Tilgjengelig økning <sup>2</sup>	Kapasitet til fastpris <sup>3</sup>	Kapasitet på auksjon <sup>4</sup>
Område 1: Svenskegrensen til Jæren	19 637	1 178	196	982
Område 2: Ryfylke	42 140	2 528	421	2 107
Område 3: Karmøy til Sotra	95 238	-	-	-
Område 4: Nordhordland til Stadt	105 120	-	-	-
Område 5: Stadt til Hustadvika	51 610	-	-	-
Område 6: Nordmøre og Sør-Trøndelag	127 660	7 660	1 277	6 383
Område 7: Nord-Trøndelag med Bindal	58 859	3 532	589	2 943
Område 8: Helgeland til Bodø	75 586	4 535	756	3 779
Område 9: Vestfjorden og Vesterålen	79 131	4 748	791	3 957
Område 10: Andøya til Senja	62 158	-	-	-
Område 11: Kvaløy til Loppa	43 735	2 624	437	2 187
Område 12: Vest-Finnmark	83 582	5 015	836	4 179
Område 13: Øst-Finnmark	16 841	1 010	168	842
<b>Totalt</b>	<b>861 297</b>	<b>32 830</b>	<b>5 472</b>	<b>27 359</b>

Kilde: Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

### 3 Om auksjoner og departementets vurdering av auksjonsformat

#### 3.1 Mål med tildelingen og andre hensyn ved valg av auksjonsformat

Auksjoner er generelt sett gode tildelingsmekanismer fordi de er effektive, transparente, og fordi tildelingene er fastsatt av objektive, lett etterprøvbare kriterier. Det finnes imidlertid en rekke ulike måter å innrette en auksjon på, og hvilken konkret innretning som er egnet kan både avhenge av særtrekk ved gjenstanden som skal selges og i hvilke mål en setter seg for tildelingen. Et overordnet hensyn for departementet ved valg av auksjonsinnretning for salg av produksjonskapasitet er at aktørene med høyest mulig betalingsvillighet bør vinne fram. Aktørene med høyest betalingsvillighet, er formodentlig aktørene som kan skape størst verdier av tillatelsene. En velfungerende auksjon vil sørge for at staten på vegne av fellesskapet henter inn en stor del av verdien av tillatelsene som tildeles.

Norsk oppdrettsnæring består av et spenn av ulike aktører. Det er i overkant av 100 ulike selskap som innehar kommersielle matfisktillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann. Det finnes store børsnoterte selskaper og relativt sett mindre, unoterte selskaper. Mens de større aktørene gjerne har tillatelser innenfor flere områder, har de mindre aktørene gjerne sine tillatelser innenfor 1-2 områder. Slike forskjeller kan forme aktørenes preferanser for nye tillatelser. Det er også slik at større aktører trolig har et administrativt apparat som i større grad vil kunne delta med full forståelse av sammenhengene i auksjoner som har en komplisert karakter. Motsvarende har

<sup>2</sup> Områdene 4 og 5 har fått "rødt lys" og skal ha en midlertidig reduksjon. Områdene 3 og 7 har fått "gult lys" og får ikke tilbud om vekst etter de alminnelige reglene.

<sup>3</sup> Tallene i kolonnen utgjør 1/6 av den foregående kolonnen. Reglene for kapasitetsøkning er imidlertid utformet slik at økningen i kapasitet skal avrundes til nærmeste hele tonn for hver enkelte tillatelse. Den faktiske økningen kan derfor avvike noe fra anslaget.

<sup>4</sup> Anslagene forutsetter at det endelige salget til fastpris er som angitt i kolonnen før.

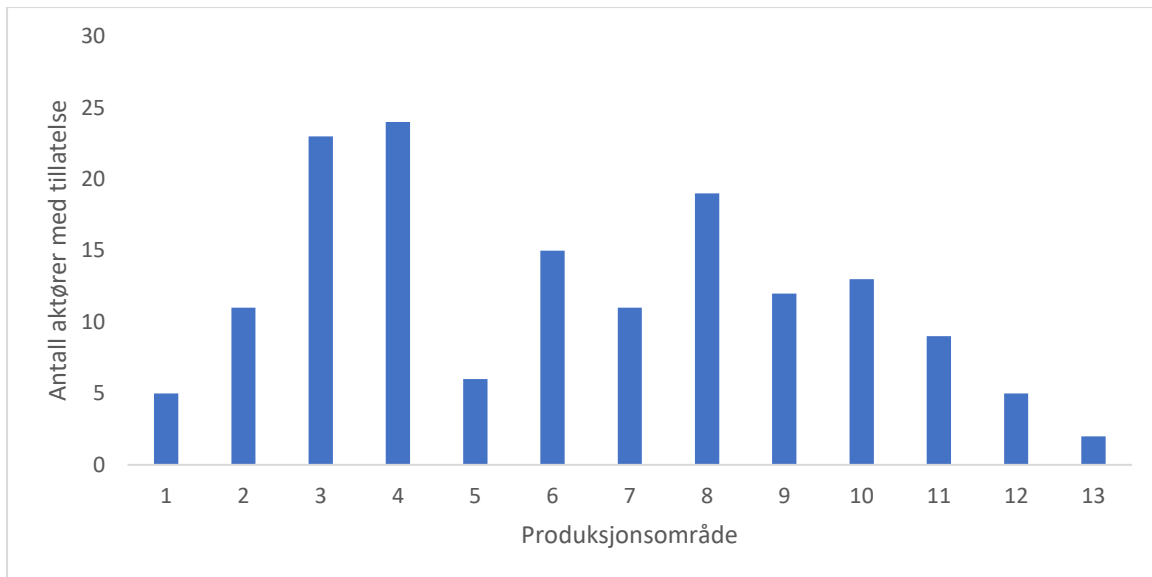
mindre aktører trolig en relativt sett mer begrenset mulighet til å delta i auksjoner med for komplisert innretning. Departementet mener dette taler for at tildelingsformen ikke bør være for komplisert, men effektiv og transparent. Selv om flere av de aktørene som vil kunne ønske å delta i auksjonen har erfaring fra auksjonen i 2018, er dette likevel et hensyn departementet også har sett hen til i forslaget. Det er videre også anledning for nye aktører å delta i auksjonen, og også disse kan ha ulike forutsetninger for å sette seg inn i regelverket. Auksjonsformatet bør derfor innrettes på en måte som gjør at alle aktører som i utgangspunktet er interessert i å delta i en konkurranse om nye tillatelser, velger å delta i auksjonen. Auksjonsformatet bør også være fleksibelt, ved at det er mulig å by på tillatelseskapasitet i forskjellige produksjonsområder, tilpasset den enkeltes preferanser.

Auksjonen skal benyttes til å selge produksjonskapasitet i de grønne produksjonsområdene. I økonomisk forstand kan kapasitet i ulike områder betraktes som forskjellige goder med noen sammenfallende og noen ulike egenskaper. Felles for godene er at de gir oppdrettere tillatelse til å ha en viss mengde fisk stående i sjøen, og verdien av fisken vil i utgangspunktet være lite avhengig av hvor tillatelsen den er produsert med tilhører. Tillatelsene kommer imidlertid med ulike geografiske avgrensninger. Dermed kan også mer stedbundne forhold som sjøtemperatur, biologisk situasjon, infrastruktur, tilgjengelighet på gode lokaliteter mv. påvirke verdien av det enkelte godet. Disse forskjellene kan gi opphav til at godene verdsettes ulikt. På den andre side er det enkelte forhold som igjen gjør at verdien av godene er mer sammenfallende. Flexibilitetsreglene mht. utnyttelse av tillatelser i produksjonsområder, som i utgangspunktet åpner for at en tillatelse kan utnyttes innenfor to tilstøtende produksjonsområder<sup>5</sup>, medfører at mange oppdrettere kan betrakte en tillatelse i et område som et godt substitutt for en tillatelse i et tilstøtende område. Dette innebærer at etterspørselen etter godene kan være gjensidig avhengig, altså at etterspørselen etter den ene typen kapasitet avhenger av hvor mye en måtte ha tilegnet seg av den andre typen kapasitet.

Det kan også være en rekke forhold som gjør at aktørenes relative verdsettelse av en gitt type kapasitet varierer, herunder aktørenes grad av tilstedeværelse i det enkelte produksjonsområde, deres tilgjengelige lokalitetskapasitet i produksjonsområdene mv. Mens aktører som ikke disponerer lokaliteter eller annen relevant infrastruktur i et område vil stå overfor vesentlige etableringskostnader, vil aktører som har tilgang på dette per definisjon ikke gjøre det. Blant de etablerte aktørene vil aktører som har relativt sett mye ledig lokalitetskapasitet eller disponerer spesielt produktive lokaliteter innenfor området kunne utnytte ny tillatelseskapasitet mer effektivt enn aktører som har mindre ledig kapasitet eller mindre produktive lokaliteter. Dermed vil de antagelig også ha høyere betalingsvillighet for denne nye kapasiteten. Tilsvarende vil aktører som av andre årsaker skulle være relativt sett mer produktive, trolig ha høyere betalingsvillighet for ny kapasitet enn de relativt sett mindre produktive aktørene. Etterspørselen etter og dermed konkurransen om de ulike typene kapasitet kan også tenkes å avhenge av antallet etablerte aktører i de ulike områdene. Ettersom aktører som ikke har tillatelser i et område vil stå overfor visse etableringskostnader sammenlignet med aktører som allerede innehar tillatelser i et område, vil de etablerte aktørene ha et visst konkurransefortrinn sammenlignet med nye aktører. Figur 1 viser antallet aktører med kommersielle matfisktillatelser i alle produksjonsområdene. Av områdene hvor det skal selges kapasitet på auksjon i 2020 er det flest aktører i område 8 (19 selskap), mens det er færrest i område 13 (2 aktører).

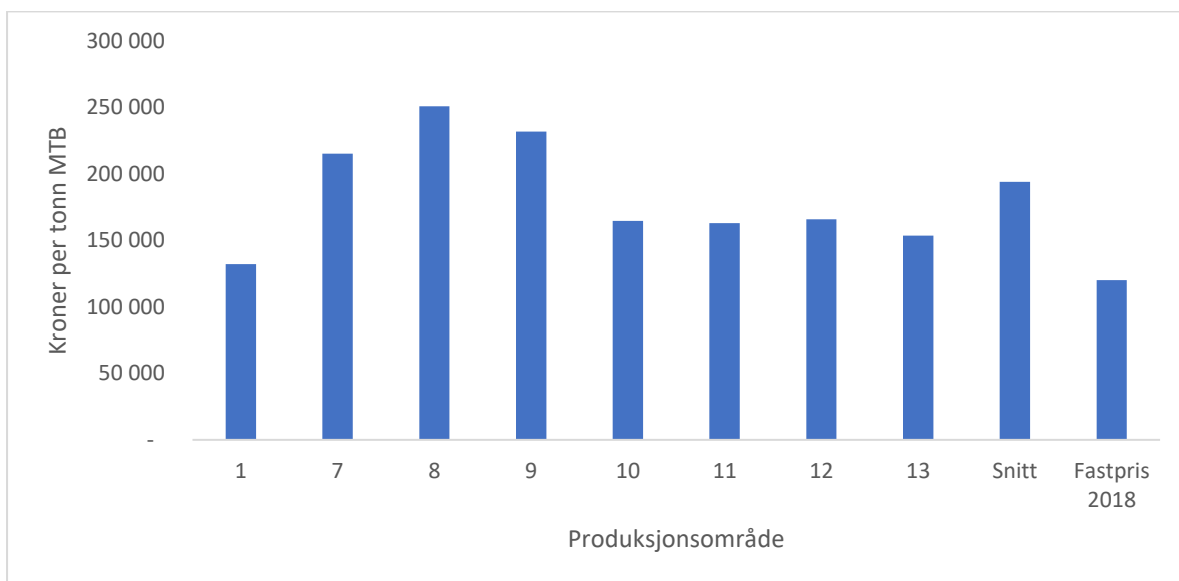
---

<sup>5</sup> Aktører som bearbeider en tilstrekkelig grad av oppdrettet fisk kan i henhold til akvakulturdriftsforskriften §48b utnytte en tillatelse innenfor inntil tre produksjonsområder som grenser til hverandre. Dette omtales gjerne som *interregionalt biomassetak*.



Figur 1 – Antall aktører med matfisktillatelse i hvert produksjonsområde (Kilde: Fiskeridirektoratet)

I auksjonen i 2018 varierte prisen på de ulike typene produksjonskapasitet betydelig, som illustrert i figur 2. Figuren viser den gjennomsnittlige prisen for ny tillatelseskapasitet (MTB) i 2018 fordelt på produksjonsområde. Mens den den laveste prisen ble 132 000 kr per tonn (produksjonsområde 1), ble den høyeste prisen ca. 250 000 kr per tonn (produksjonsområde 8). I gjennomsnitt var prisen om lag 200 000 kroner per tonn MTB.



Figur 2 - Priser for MTB under auksjonen i 2018 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Det er altså grunn til å tro at etterspørselen etter kapasitet i auksjonen kan variere betydelig, både på tvers av produksjonsområder, men også mellom aktører innenfor produksjonsområdene. Det er ønskelig med et auksjonsformat som tar høyde for disse potensielle forskjellene i verdsettelse ved at en legger til rette for at budgivere fleksibelt kan få uttrykt sine preferanser, med sikte på at de aktørene som har størst etterspørsel etter produksjonskapasitet i de forskjellige produksjonsområdene vinner fram.

### 3.2 Valg av auksjonsformat

Det er i utgangspunktet flere auksjonsformat som kan være aktuelle for tildeling av tilgjengelig produksjonskapasitet i 2020. Hvordan en auksjon bør innrettes avhenger spesielt av målene med tildelingen og egenskapene til godet som skal tildeles.

Departementets vurderinger når det gjelder overordnet valg av format er i det vesentligste som i 2018. Det vises i denne sammenheng til [høringsnotat om innretning av auksjonen i 2018](#), s. 4-9.

I likhet med i forrige tildelingsrunde, har departementet vurdert og sammenlignet flere overordnede rammeverk for auksjonsinnretninger. Departementet har vurdert ulike varianter av lukkede auksjoner og åpne auksjoner, samt ulike varianter av åpne og sekvensielle auksjoner.

Lukkede auksjoner står i motsetning til åpne auksjoner, og gjennomføres over henholdsvis en enkelt eller flere budrunder. Sekvensielle auksjoner står i motsetning til simultane auksjoner, og skiller seg ved at godene enten auksjoneres enkeltvis i en forhåndsfastsatt rekkefølge, eller samtidig.

Både lukkede og åpne sekvensielle auksjoner begrenser budgivernes mulighet til å uttrykke gjensidig avhengige preferanser. Dette er en svakhet, ettersom tillatelseskapasitet potensielt kan ha en betydelig grad av gjensidig avhengighet, for eksempel i tilfeller hvor oppdrettere er relativt indifferente mellom tillatelseskapasitet i to tilstøtende produksjonsområder. I et tilfelle hvor en aktør er indifferent mellom kapasitet i område 10 eller 11, og auksjonen av område 10 gjennomføres før område 11, må aktøren gjette på salgsprisen i område 11 før han vet hvor mye han skal by i område 10. Dette utgjør en usikkerhet som generelt sett vil medføre at aktører ikke er villig til å by i tråd med sin egen verdsettelse av godet. Det er departementets oppfatning at flere aktører kan ha denne typen preferanser, og at dette derfor kan være en stor utfordring for aktørene.

Departementet mener derfor at sekvensielle auksjoner er mindre egnede tildelingsmetoder for dette formålet.

Lukkede simultane auksjoner, som blant annet [salget av gruppe B-tillatelsene i 2014](#) er et eksempel på, har fordelen at det er et teknisk enkelt format, som kan være administrativt lett å gjennomføre. Lukkede auksjoner innebærer imidlertid at det ikke avgis informasjon om andre aktørers verdsettelse av tillatelseskapasitet, som kan gjøre budgivere mer tilbakeholdne med å by etter egen verdsettelse. Ettersom det skal auksjoneres ni forskjellige typer goder, vil det dessuten kunne være nødvendig med et relativt komplisert regelsett for å avgjøre vinnere. Formatet innebærer videre en stor strategisk kompleksitet fordi budgiveres interesseavveining, kombinert med usikkerheten om andre budgiveres budgivningsstrategi, gir opphav til innfløyte vurderinger. På den ene siden ønsker budgivere å vinne tillatelser, og kan i utgangspunktet tenkes å være fornøyd så lenge de får det til en pris som er lavere enn deres verdsettelse. På den andre side ønsker de ikke betale mer enn nødvendig, og vil ideelt sett ønske å betale kun et lite inkrement mer enn deres konkurrenter, så lenge prisen er lavere enn deres egen verdsettelse. Når den enkelte budgiver ikke kjenner de andre aktørenes verdsettelse eller deres budgivningsstrategi, skaper det en komplisert strategisk avveining. Dette kompliseres ytterligere av at det i denne auksjonen skal auksjoneres ut ni forskjellige goder, som samtidig til en viss grad kan være substituerbare for enkelte oppdrettere.

Åpne simultane auksjoner er til sammenligning fordelaktige, fordi de legger til rette for at budgivere kan justere sin etterspørsel i et produksjonsområde avhengig av utviklingen av auksjonen i andre produksjonsområder. Videre gjør åpne simultane auksjoner det mulig at det gis prisinformasjon ("*price discovery*") i løpet av auksjonen, som kan være av nytte for budgivere. Forventninger om utviklingen av lakse- og ørretprisene utgjør en viktig del av verdien av produksjonskapasitet, og er felles for alle typer produksjonskapasitet og potensielle kjøpere. Dette innebærer at



produksjonskapasitet deler en ukjent verdi som er felles for budgivere, som igjen innebærer at budgivere vil dra nytte av en auksjonsform hvor det avgis noe prisinformasjon underveis. De kan være noe mer tidkrevende å gjennomføre administrativt sammenlignet med lukkede simultane auksjoner, men departementet er av den oppfatning at fordelene med dette formatet veier opp for ulempene.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at det bør anvendes et rammeverk av typen åpne simultane auksjoner. Innenfor dette rammeverket, finnes det flere undertyper av auksjoner. Departementet har vurdert formatene åpen, stigende, simultan flerrundeauksjon (simultaneous multiple-round auction, SMRA), klokkeauksjon samt kombinatorisk klokkeauksjon.

En *SMRA* innebærer at det på forhånd defineres hvilke tillatelsestyper og –størrelser som kan kjøpes, og at budgivere må oppgi etterspørsel for hver tillatelsestype til gitte priser i hver budrunde. Etter hver budrunde utpekes enkelte bud til foreløpige vinnere. Disse budene låses fast som høyeste stående bud, og må i etterfølgende budrunder overbys for at auksjonen skal gå videre. Auksjonen avsluttes når ingen lenger ønsker å overby de stående høyeste budene. Ulempene med *SMRA* er at auksjonsformen i praksis er forholdsvis komplisert og kan være relativt tidkrevende, som gjør den særlig lite egnet for aktører med færre ressurser tilgjengelig til å forberede seg til og delta i en auksjon. Ettersom behovet for mengde kapasitet kan være ganske ulik for de ulike aktørene, er det videre en utfordring dersom en på forhånd må definere akseptable pakker med tillatelser.

En *klokkeauksjon* foregår slik at budgivning gjennomføres over flere budrunder. Ved starten av hver budrunde vil det spesifisere en rundepriis per tonn MTB per produksjonsområde, og budgiveren uttrykker sin etterspørsel i tonn MTB til de gitte prisene. For eksempel kan en oppdretter, til en gitt pris, etterspørre 500 tonn MTB i område 7 og 800 tonn i område 8. Dersom det er overskuddsetterspørsel, dvs. at den samlede mengden bud er større enn mengden som skal tildeles i det enkelte område, vil prisen økes i produksjonsområder med overskuddsetterspørsel. Deretter gjennomføres en ny budrunde på tilsvarende måte, men med oppjusterte priser i områder det var overskuddsetterspørsel. Den samme oppdretteren kan da eksempelvis endre etterspørselen sin til 300 tonn MTB i område 7, 600 tonn i område 8 og 200 tonn i område 9. Ettersom auksjonen skrider fram og prisene går opp, vil aktørene kunne justere ned sin etterspørsel. Prosessen gjentas inntil det ikke er overskuddsetterspørsel i noen produksjonsområder. Budgiverne som la inn bud i siste budrunde vinner det antall MTB de bød på til de gitte rundepriisene. Det er i utgangspunktet bare bud gitt i den til enhver tid seneste budrunden som er bindende for budgiverne.

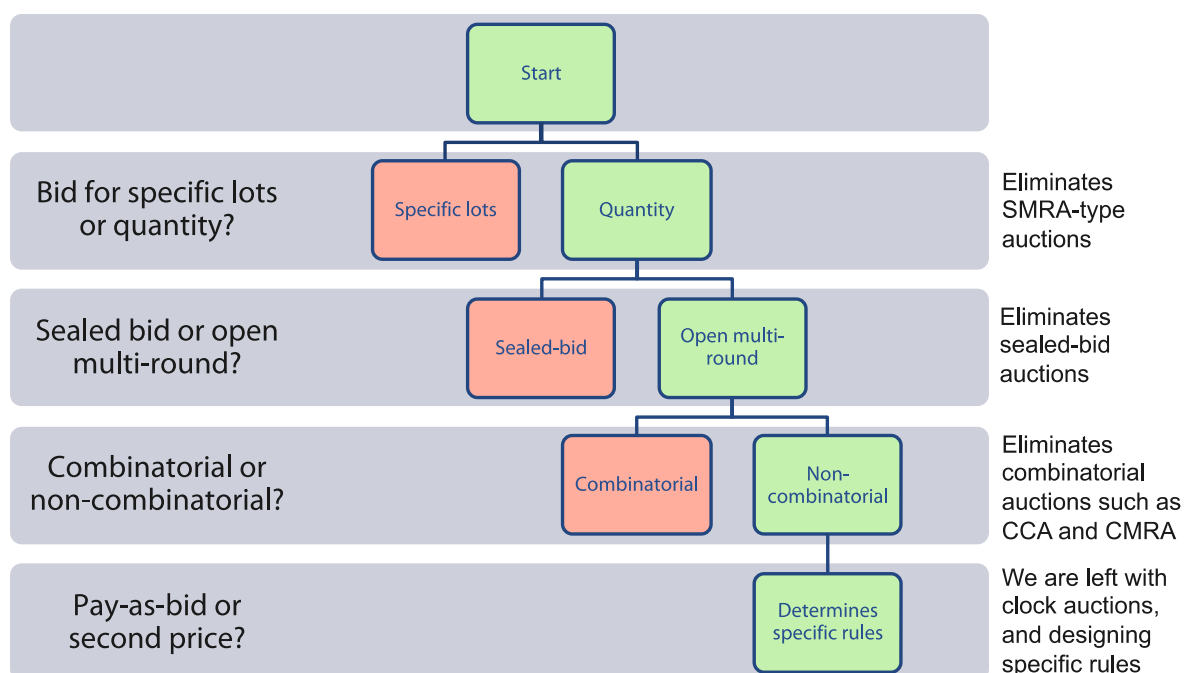
Klokkeauksjonen kommer med en risiko for at noe kapasitet blir usolgt. Ettersom den enkelte budgiver ikke vet hvor mye øvrige budgivere vil justere sin etterspørsel når prisene øker, vil en kunne havne i en situasjon der alle budgivere i sum nedjusterer sin etterspørsel med mer enn hva overskuddsetterspørselen var i foregående budrunde. I slike tilfeller vil den nye totale etterspørselen være lavere enn den tilgjengelige kapasiteten, og en vil kunne stå igjen med kapasitet som er usolgt. Dette kan gjerne skje når etterspørselskurvene er "lokalt bratte", dvs. når én eller flere aktører relativt kraftig reduserer sin samlede etterspørsel når prisen i et produksjonsområde stiger mellom to budrunder. Da vil man kunne sitte igjen med betydelig usolgt kapasitet i et produksjonsområde.

En *kombinatorisk klokkeauksjon* er lik en klokkeauksjon på den måte at det knyttes en egen pris til hver type tillatelseskapasitet, hvor det gjennomføres budrunder der prisene øker når det er overskuddsetterspørsel inntil etterspørselen er lik eller lavere enn tilbudet, men med en siste lukket budrunde hvor budgiveren kan uttrykke sin etterspørsel etter flere kombinasjoner av tillatelseskapasitet i ett eller flere gjensidig utelukkende bud. Budgiveren betaler bare det budet som er nødvendig for å vinne over konkurrerende bud (maksimalt eget bud). En kombinatorisk

klokkeauksjon har mange fordelaktige teoretiske egenskaper. Imidlertid er den en svært komplisert løsning, både strategisk og teknisk, som vil kreve betydelige tids- og ressursinvesteringer fra alle interesserte budgivere i forkant av auksjonen, og løsningen vurderes derfor som uegnet.

Departementet har i vurderingen av auksjonsformat også hvilt seg på råd fra auksjonskonsulenten DotEcon Ltd., som rådgir Fiskeridirektoratet og departementet i prosessen. DotEcons vurderinger av valg av auksjonsformat for denne auksjonen er vedlagt høringsnotatet (vedlegg 4, på engelsk). DotEcon anbefaler at man i likhet med i 2018 gjennomfører auksjonen som en simultan klokkeauksjon.

DotEcon oppsummerer sin vurdering av auksjonsformat i et valgtre, som også er gjengitt i vedlegg 4 til høringsnotatet:



Figur 3 – Valgtre for auksjonsformat (Kilde: DotEcon Ltd.)

Departementet har sluttet seg til DotEcons konklusjon om valg av format, og har dermed kommet til at en simultan klokkeauksjon er å foretrekke. Dette er formatet som ble benyttet i auksjonen i 2018. Slik departementet ser det er dette formatet godt tilpasset særtrekkene ved tillatelsene som skal selges samt næringens struktur. Videre har tilbakemeldingene departementet har mottatt etter auksjonen i 2018 i stor grad vært at dette formatet fungerte relativt godt.

En utfordring med dette formatet er som nevnt at det er stor risiko for at en auksjon vil bli avsluttet med en betydelig andel usolgt kapasitet. Dette skjedde eksempelvis i auksjonen i 2018. Den gangen ble problemet med allokering av restkapasitet løst ved å avholde nye auksjoner av den kapasiteten som ikke ble solgt i foregående auksjon. Etter første auksjon var om lag 75 pst. av den tilgjengelige kapasiteten allokert, og det ble avholdt en ny auksjon hvor de resterende 25 pst. ble gjort tilgjengelig. Etter den andre auksjonen var det også restkapasitet, og det ble derfor avholdt en tredje auksjon. Etter den tredje auksjonen var om lag 97 pst. av den tilgjengelige kapasiteten solgt. Det ble etter dette besluttet å avslutte klokkeauksjonen, men det ble senere avholdt en tilleggsauksjon på høsten 2018 (som en lukket budrunde), hvor det aller meste av den resterende kapasiteten ble solgt. Dette var administrativt noe krevende for både næringen og forvaltningen, og det er gitt

tilbakemelding til departementet på at en bør finne en alternativ måte å tildele den resterende kapasiteten på.

Det foreslås derfor en endring for auksjonen i 2020, ved at budgiverne også kan legge inn avslutningsbud. Hensikten med avslutningsbud er å gjøre auksjonen mer effektiv som allokeringssystem. Avslutningsbud reduserer sannsynligheten for at det gjenstår restkapasitet etter auksjonen, ettersom avslutningsbud øker budgivernes fleksibilitet ved å gi mulighet til å gi bud også i prisintervallet mellom to budrunder i klokkeauksjonen. Dermed øker sannsynligheten for at ulike aktører får angitt etterspørsel i tettere samsvar med deres reelle preferanser. Det redegjøres nærmere for mekanismen med avslutningsbud i høringsnotatets punkt 3.4.

### 3.3 Regler for klokkeauksjonen

En simultan klokkeauksjon går over flere budrunder. Før hver runde starter vil auksjonarius fastsette en pris for hver kategori, i dette tilfellet pris per tonn MTB i hvert produksjonsområde. Når budrunden er i gang, vil hver budgiver oppgi antall tonn de ønsker i hvert produksjonsområde. Hvis total etterspørsel fra alle budgiverne overstiger tilgjengelig produksjonskapasitet i et produksjonsområde, så vil prisen i det produksjonsområdet øke. Dersom dette ikke er tilfelle, vil prisen forbli uendret til neste runde. Budrundene kjøres på denne måten frem til etterspørselen i hvert produksjonsområde er lik eller lavere enn tilgjengelig produksjonskapasitet.

#### 3.3.1 Aktivitetsregler

Det foreslås aktivitetsregler som hindrer budgiver i å øke sin etterspørsel etter hvert som prisene øker. Samtidig vil budgiver kunne flytte sin etterspørsel mellom ulike produksjonsområder. Utgangspunktet for byttingen vil være "ett tonn for ett tonn". Det medfører også at en budgiver ikke kan ha høyere etterspørsel i nåværende budrunde enn hva han hadde i forrige runde. Sagt med andre ord innebærer dette budgiveres etterspørsel kun kan reduseres i løpet av auksjonen, og at den samlede etterspørselen i en gitt budrunde setter et øvre tak for hvilken etterspørsel som kan oppgis i alle etterfølgende budrunder. Videre foreslås det at budgivere ikke kan redusere etterspørselen i et område dersom prisen ikke har økt i dette området. Dette er samme aktivitetsregler som ble benyttet i auksjonen i 2018. Hensikten med slike begrensninger er først og fremst å hindre at det spekuleres i at å komme inn med sine bud på et sent tidspunkt i auksjonen kan innebære et mer gunstig utfall enn dersom en deltar for fullt fra auksjonens start. Videre legger det til rette for at auksjonen ikke vil trekke ut unødvendig i tid som følge av slik spekulasjon.

#### 3.3.2 Informasjonsregel

Informasjonsregelen bestemmer hvor mye informasjon som gis om etterspørselen etter de ulike typene kapasitet som er til salgs underveis i klokkeauksjonen. Fra selgers ståsted er dette en avveining mellom å gi tilstrekkelig informasjon, men samtidig ikke for mye. På den ene siden er det et viktig hensyn at auksjonen gir nok informasjon for budgiverne til at de kan oppdatere sine forventninger om auksjonen og potensielt justere sine verdivurderinger basert på den etterspørselen som blir uttrykt av øvrige budgivere. På den andre siden kan det å gi for detaljert informasjon senke terskelen for at det inngås ulike typer prissamarbeid.

I forrige auksjon valgte departementet å benytte seg av en regel hvor det ble oppgitt nivåer av overskuddsetterspørsel for hver tillatelsestype innenfor fire intervaller av tilgjengelig kapasitet, 0-120 %, 120-150 %, 150-200 % og >200 %. Det vises i denne forbindelse til høringsnotatets vedlegg 3, som gjengir den informasjonen som ble gitt til aktive budgivere underveis i auksjonen i 2018. En slik regel gir noe informasjon om etterspørselen, men skaper også et insentiv til å vri budgivingen for å hente fram mer informasjon om nøyaktig på hvilket nivå overskuddsetterspørselen ligger. Dette er i seg selv uheldig for auksjonen, og kan i tillegg redusere verdien av informasjonen som oppgis, fordi

regelen kan stimulere til budgivningsatferd som "skaper støy". Departementet ønsker derfor å benytte en annen informasjonsregel for denne auksjonen.

Departementet vurderer fortrinnsvis å gi full informasjon om den samlede etterspørselen i et område, dvs. at budgiverne får informasjon mellom budrundene om nøyaktig hvor stor etterspørsel det er til de gitte prisene. Dette vil gi mer informasjon enn regelen som ble benyttet i forrige auksjon, og styrker muligheten for budgiverne til å oppdatere sine forventninger i løpet av auksjonen. Samtidig kan det å gi full informasjon potensielt øke muligheten for å inngå uønsket prissamarbeid, spesielt i områder hvor det er færre som konkurrerer om tillatelsene. Som et alternativ vurderer departementet derfor å ikke oppgi noen informasjon om overskuddsetterspørselen utover å stadfeste om det foreligger overskuddsetterspørsel eller ikke ved å øke prisene. Departementet vurderer også å oppgi informasjon om overskuddsetterspørsel i utvalgte områder, og å ikke gi slik informasjon i områder hvor konkurransesituasjonen vurderes som mer usikker. Departementet har ikke konkludert om dette spørsmålet, og ber om høringsinstansenes innspill her.

### 3.3.3 Minstepris

Spørsmålet om hvilken minstepris som skal benyttes har blant annet betydning for hvor mange budrunder auksjonen vil kunne vare. I 2018-auksjonen var minsteprisen på 120 000 kr per tonn MTB, og endelig pris for de ulike typene kapasitet var 10 – 110 pst. høyere enn dette. Departementet har ikke konkludert om hvilken minstepris som vil settes i denne auksjonen.

### 3.3.4 Prisøkingsregel

Et annet spørsmål er hvilken prisøkning en skal benytte mellom budrundene i klokkeauksjonen. Dette er et spørsmål som først og fremst har betydning for hvor mange runder auksjonen vil vare. En lavere prisøkning innebærer antagelig flere runder før auksjonen blir ferdig. I forrige auksjon benyttet man en regel hvor prisøkningen som ble benyttet var betinget på hvor stor overskuddsetterspørsel det var. Innenfor de fire intervallene med overskuddsetterspørsel ble det som et utgangspunkt benyttet prisøkninger på henholdsvis 2, 4, 6 og 10 pst.

Uavhengig av hvilken prisøkingsregel man benytter seg av vil det være vanskelig å forutsi hvor mange budrunder som må gjennomføres før auksjonen fullføres, ettersom det avhenger av deltageres etterspørsel og minsteprisen som benyttes. Departementet har ikke ennå besluttet hvilken minstepris som vil benyttes. I forrige auksjon var minsteprisen, som altså også var prisnivået auksjonen startet på, 120 000 kr per tonn MTB i hvert produksjonsområde. Den høyeste sluttprisen var drøyt 250 000 kr per tonn MTB. Med en prisøkning på 4 pst. per budrunde ville det tatt snaut 20 budrunder (forutsatt at det er overskuddsetterspørsel og dermed prisøkning i hver av rundene) for å komme fra denne start- til sluttprisen. Med en prisøkning på 5 pst. per budrunde ville det tatt ca. 16 runder å komme dit, mens det med en prisøkning på 10 pst. per budrunde ville tatt 9 runder å komme dit. På den andre siden var den laveste sluttprisen i 2018 på 132 000 kr per tonn MTB, og det ville kun tatt én budrunde for å komme dit med en prisøkning på 10 pst.

Den foreslåtte muligheten med avslutningsbud reduserer faren for at en for brå prisøkning kan gi en relativt stor mengde usolgt kapasitet, ettersom budgivere i disse tilfellene gis mulighet til å spesifisere sin etterspørsel dersom prisøkningen hadde vært lavere. Dette kan tale for at en kan øke prisene noe raskere enn hva man valgte å gjøre i forrige auksjon. Samtidig kan en for brå prisøkning innebære at en av de gunstige egenskapene til et åpent auksjonsformat reduseres, ettersom en bråere prisøkning vil medføre at det gjennomføres færre budrunder og dermed at det ved færre anledninger i løpet av auksjonen vil gis informasjon om hvordan øvrige budgivere agerer på prisøkningene. Dette kan tale for at en likevel ikke bør øke prisene for mye mellom budrundene.

Departementet ser for seg å som hovedregel benytte en prisøkning i størrelsesorden 5-10 pst. per runde. Dersom overskuddsetterspørselen er stor vil departementet likevel forbeholde seg muligheten til å øke prisene noe mer enn dette. Det bes om høringsinstansens innspill på dette punktet, særlig med blikk på hvor verdifullt det anses å avholde en noe lengre auksjon med mer prisinformasjon underveis sammenlignet med en kortere auksjon med noe mindre informasjon underveis.

### 3.3.5 Budrundenes varighet

Et annet spørsmål er om budrundene skal ha en forhåndsfastsatt og gitt varighet, eller om budrundene kan avsluttes på et tidligere tidspunkt dersom alle budgivere bekrefter sine bud som endelige. Dersom budrundene har en gitt varighet kan bud endres helt frem til den forhåndsfastsatte tiden på budrunden løper ut. Budgivere vil da kunne justere budet flere ganger, og det vil kun være det siste registrerte budet som blir gjeldende når budrunden er over. Den andre muligheten er at budgiver får et spørsmål om endelig bekreftelse av budet. Da blir dette budet stående, og det vil ikke være mulighet for å endre budet i den budrunden. En fordel med det andre alternativet er at budrunden kan avsluttes tidligere enn fastsatt tidstabell dersom samtlige budgivere har lagt inn bud før tiden på budrunden er utløpt. Alternativt kan en vurdere å sette en minste og lengste varighet på budrundene, og ev. avslutte budrundene før man når den lengste varigheten, om alle aktive budgivere har avgitt endelige bud innenfor fristen.

Departementets vurdering er at den siste løsningen er mest hensiktsmessig, men departementet ber likevel høringsinstansene om å vurdere hvilket alternativ som er mest ønskelig.

## 3.4 Avslutningsbud

I auksjonen i juni 2018 ble det gjennomført flere etterfølgende auksjonsrunder fordi det var overskuddskapasitet som ikke ble solgt i de foregående auksjonene. Dette er blant annet dokumentert i høringsnotatets vedlegg 3, hvor tabellene 1.2, 2.2 og 3.2 gjengir informasjonen som ble gitt underveis i de tre klokkeauksjonen som ble avholdt den gangen, herunder total kapasitet som gjenstod etter den enkelte klokkeauksjon. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at det innføres en adgang til å avgi *avslutningsbud* ("*exit bids*"), spesielt for å forenkle auksjonsprosessen ved å ikke måtte avholde flere auksjoner.

Avslutningsbud fungerer på den måten at de samles inn i løpet av klokkeauksjonen, og benyttes for å allokere den kapasiteten som eventuelt skulle gjenstå når den ordinære klokkeauksjonen er avsluttet og all kapasitet som ble etterspurt gjennom klokkebudene er tildelt. Avslutningsbudene vil altså kun vurderes i det tilfelle at det gjenstår restkapasitet når all kapasitet er tildelt gjennom den ordinære klokkeauksjonen. Avslutningsbud gir budgivere som reduserer sin totale etterspørsel fra én budrunde til den neste en mulighet til å spesifisere om de likevel er villige til å kjøpe ekstra produksjonskapasitet dersom prisen var en annen enn den nye rundeprisen.

Dermed kan avslutningsbudene benyttes til å tildele den kapasiteten som ikke blir kjøpt gjennom klokkeauksjonen. Avslutningsbud åpner altså for at budgivere som reduserer sin etterspørsel i løpet av auksjonen, kan gi tilleggsbud utenom sine klokkebud. Muligheten for å levere avslutningsbud gir økt fleksibilitet for budgivere, og reduserer risikoen for at auksjonen avsluttes med usolgt kapasitet.

Avslutningsbud kan i praksis ha den effekten at det fremskynder budgivningsaktivitet som ellers ville funnet sted i etterfølgende restauksjoner. Samtidig gir denne mekanismen budgivere økt fleksibilitet sammenlignet med et alternativ hvor budgiverne må avvente auksjonarius' beslutning om hvorvidt det eventuelt skal gjennomføres nye auksjoner, samt hvilke priser som vil gjelde i en ny auksjon. Slik departementet ser det motiverer en mekanisme med avslutningsbud videre til at budgivere i større

grad byr i samsvar med egen verdsettelse, ettersom det kan redusere rommet for å spekulere i at en ny auksjon av restkapasitet kan gi mer gunstige betingelser.

Avslutningsbud vil kunne gis innenfor visse begrensninger. Budgivere gis mulighet til å angi etterspørsel til priser mellom foregående og ny rundpris, men eventuelle avslutningsbud kan i tonn ikke overstige kapasitetsreduksjonen mellom rundene. Det vil altså kun være aktuelt å gi avslutningsbud når en budgiver reduserer sin totale etterspørsel gjennom de ordinære klokkebudene.

For å sikre at budgiver ikke sitter igjen med en mindre mengde produksjonskapasitet enn det som er ønsket etter auksjonen, har budgiverne mulighet til å sette en grense for et minste nivå produksjonskapasitet som de sier seg villige til å få tildelt i hvert produksjonsområde. Minimumskapasiteten kan oppgis av budgiver før auksjonen begynner, men kan ved behov også justeres underveis. Det foreslås at dette ikke kan settes høyere enn 200 tonn. Se nærmere i detaljert regelverk om avslutningsbud, særlig artikkel 16 som forklarer dette ytterligere.

Budgivere blir varslet om sitt vinnende bud så snart auksjonen avsluttes. Hvis det er usolgt produksjonskapasitet etter klokkeauksjonen, vil budgivere ha mulighet til å redusere det minste nivået for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud. Det gis imidlertid ikke anledning til å øke minimumskapasiteten.

Når en budgiver foretar en etterspørselsreduksjon, kan en budgiver gi ett avslutningsbud tilknyttet reduksjonen i den totale tillatelseskapasiteten på tvers av produksjonsområdene. Summen av avslutningsbudene må ikke overstige størrelsen på kapasitetsreduksjonen. Budgiveren vil også velge ett eller flere produksjonsområder hvor avslutningsbud skal knyttes til. Dersom avslutningsbudet blir akseptert av auksjonarius, kan budgiveren tildeles ytterligere produksjonskapasitet på tvers av de valgte produksjonsområdene.

Det foreslås at budgiverne kan gi ett avslutningsbud for hver reduksjon i total etterspørsel, hvor budgivere bare spesifiserer den totale ekstra produksjonskapasiteten de ønsker å kjøpe, produksjonsområdet det er ønskelig å kjøpe produksjonskapasitet i, og prisen per tonn per produksjonsområde. Imidlertid vil det være mulig å tilby mer fleksibilitet ved å tillate budgivere å spesifisere sitt bud i trinn, med ulike priser for hvert ekstra trinn. Det bes særskilt om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det er behov for mer fleksibilitet enn det som er tillatt under det nåværende forslaget, og at det i så fall indikeres hvilken type fleksibilitet som kreves for videre vurdering.

Ettersom klokkeauksjonen skrider fram, og prisene øker, og dersom budgiverne bytter etterspørsel mellom produksjonsområder, er det mulig at en budgiver ønsker å trekke eller omgjøre noen av deres tidligere avslutningsbud. Eksempelvis kan en budgiver i utgangspunktet vurdere at en har råd til å vinne avslutningsbud sammen med et klokkebud, men etter hvert som klokkebudene øker, kan budgiver vurdere at budsjettet ikke er stort nok til å dekke både klokkebudet og avslutningsbud. Det er også mulig at budgiveren ønsker å bytte til et alternativt sett med produksjonsområder. For å løse et slikt problem er det foreslått å la budgiverne endre eller kansellere avslutningsbud inngitt i tidligere runder.

Et avslutningsbud kan i utgangspunktet aksepteres delvis eller i sin helhet. Dersom det gjenstår restkapasitet etter auksjonen, vil auksjonarius velge den sammensetningen av avslutningsbud som gir høyest inntekter for staten.

Innenfor begrensningene som settes opp i det avgitte avslutningsbudet, vil det kunne være svært mange ulike sammensetninger av avslutningsbud som kan velges av auksjonarius. Om ikke nærmere begrensninger er angitt, kan auksjonarius helt eller delvis akseptere avslutningsbud. Med andre ord kan auksjonarius tildele produksjonskapasitet til en budgiver i et hvilket som helst produksjonsområde, og videre vil det også være mulig å dele denne produksjonskapasiteten mellom produksjonsområder, samt å bare tildele deler av den angitte etterspørselen, innenfor de begrensningene som oppgis i avslutningsbudene. Departementets forslag er at rangeringen av den kombinasjonen av avslutningsbud som genererer det høyeste vederlaget til selger vil velges, i tråd med det overordnede målet med auksjonen, med forbehold om at:

- Det ikke tildeles produksjonskapasitet som ligger under budgivers minimumskrav i dette produksjonsområdet; og
- Sikre at alle vinnende bud kan imøtekommes av tilgjengelig produksjonskapasitet

Valget av avslutningsbud vil i praksis skje ved at en algoritme regner ut den aktuelle kombinasjonen av avslutningsbud som genererer det høyeste totale vederlaget. Det er denne kombinasjonen av avslutningsbud som vil bli valgt. Se nærmere forklaring av dette i detaljert regelverk artikkel 17.

Den foreslåtte innretningen på avslutningsbudene er illustrert med eksempel 1 og 2 under.

#### 3.4.1 Eksempel 1: Gi avslutningsbud

I dette eksempelet antas det for enkelhets skyld at det kun selges kapasitet i tre produksjonsområder (PO); A, B, og C.

Anta at;

- I budrunde 1 er rundepreisen kr 100 000 i A, kr 110 000 i B, og kr 120 000 i C; og budgiver X gir et klokkebud på 100 tonn i A, 50 tonn i B og null tonn i C:

Runde 1	Rundepris	X' klokkebud (tonn MTB)
Område A	100 000	100
Område B	110 000	50
Område C	120 000	0
<b>Totalt</b>	-	<b>150</b>

- I budrunde 2 økes rundepreisen til kr 105 000 i A, kr 115 000 i B og kr 125 000 i C; og budgiver X gir et klokkebud på 90 tonn i A, og null tonn i de to andre produksjonsområdene.

Runde 2	Rundepris	X' klokkebud (tonn MTB)
Område A	105 000	90
Område B	115 000	0
Område C	125 000	0
<b>Totalt</b>	-	<b>90</b>

I budrunde 2 har budgiver X redusert sin etterspørsel og kan derfor gi et avslutningsbud knyttet til denne reduksjonen. Avslutningsbudet er underlagt følgende begrensninger:

- Den totale produksjonskapasitet som budgiver X kan by på å kjøpe i dette avslutningsbudet er begrenset av X' egne bud i runde 1 og 2. For X er maksimalt avslutningsbud i runde 2 på 60 tonn (differansen mellom total etterspørsel i budrunde 1 og 2, altså 150 minus 90 tonn):

X' etterspørsel runde 1	X' etterspørsel runde 2	X' maksimale avslutningsbud i runde 2
150	90	60

- Prisen som budgiver X legger til grunn i avslutningsbudet er begrenset av rundepreisen i budrunde 1 og 2 i hvert område; prisen må minimum være lik rundepreisen i budrunde 1, og kan ikke overstige rundepreisen i budrunde 2.

Avslutningsbud runde 2	Nedre pris for avslutningsbud	Øvre pris for avslutningsbud
Område A	>100 000	<105 000
Område B	>110 000	<115 000
Område C	>120 000	<125 000

Anta at budgiver X gir et avslutningsbud (E1) på:

- Inntil 20 tonn;
- Enten i A eller i B;
- Til kr 104 000 i A; og
- Til kr 111 000 i B:

Avslutningsbud runde 2 (E1)	Pris	X' avslutningsbud (tonn MTB)
Område A	104 000	Inntil 20
Område B	111 000	Inntil 20
Område C	-	0
<b>Totalt</b>	-	<b>Inntil 20</b>

Avslutningsbudet E1 tilfredsstillter begrensningene og er derfor et gyldig avslutningsbud. Dersom E1 blir valgt som et vinnende bud, kan auksjonarius tildele budgiver X en hvilken som helst kombinasjon av produksjonskapasitet på tvers av A og B som ikke overstiger en total på 20 tonn. For eksempel kan auksjonarius tildele budgiver X fem tonn i A til en pris av kr 104 000 per tonn og ti tonn i B til en pris av kr.111.000,- per tonn.

Imidlertid kan E1 bare bli et vinnende bud i det tilfellet der budgiver X er tildelt en total av 90 tonn gjennom sitt siste og avgjørende klokkebud og hvilket som helst annet avslutningsbud som budgiver kan ha gitt i sammenheng med videre reduksjon av etterspørsel. Det er altså kun dersom budgiver X vinner 90 tonn at E1 kan bli et vinnende bud.

Anta nå at:

- I budrunde 3, er rundepreisen kr 110 000 i A, og kr 120 000 i B, samt kr 130 000 i C; og budgiver X gir et klokkebud på 50 tonn i A og null tonn i de to andre produksjonsområdene.

Runde 3	Rundepreis	X' klokkebud (tonn MTB)
Område A	110 000	50
Område B	120 000	0
Område C	130 000	0
<b>Totalt</b>	-	<b>50</b>



Budgiver X har redusert sin etterspørsel ytterligere og kan derfor gi et avslutningsbud nr.2 koblet til denne videre reduksjonen. Et eventuelt nytt avslutningsbud vil være underlagt følgende begrensninger:

- Den totale produksjonskapasiteten som budgiver X kan tilby å kjøpe i dette avslutningsbudet er begrenset av X' egne bud i runde 2 og 3. For X er maksimalt avslutningsbud i runde 3 på 40 tonn (differansen mellom budgivers totale etterspørsel i budrunde 2 og 3, altså 90 tonn minus 50 tonn);

X' etterspørsel runde 2	X' etterspørsel runde 3	X' maksimale avslutningsbud runde 3
90	50	40

- Prisen som budgiver X kan tilby å kjøpe produksjonskapasitet for i hvert produksjonsområde er begrenset av rundeprisen i budrunde 2 og 3; prisen må minimum være lik rundeprisen i budrunde 2, og må ikke overstige rundeprisen i budrunde 3.

Avslutningsbud runde 3	Nedre pris for avslutningsbud	Øvre pris for avslutningsbud
Område A	>105 000	<110 000
Område B	>115 000	<120 000
Område C	>125 000	<130 000

Dersom budgiver X ikke gir et avslutningsbud relatert til den andre reduksjonen av etterspørselen, eller dersom budgiver gir et avslutningsbud på mindre enn 40 tonn, vil E1 ikke lenger kunne bli et vinnende bud under noen omstendighet. Dette skyldes at det ikke lenger vil være mulig at budgiver X tildeles totalt 90 tonn, som er en betingelse for at E1 skal kunne bli et vinnende bud.

### 3.4.2 Eksempel 2: Minstenivå for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud

Anta et eksempel hvor det selges kapasitet i fem områder, A, B, C, D og E. Anta at budgiver X i forkant av klokkeauksjonens oppstart setter minstenivå for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud til 100 tonn i områdene A og B og 50 tonn i C, D og E.

Område	X' minstenivå for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud (tonn MTB)
Område A	100
Område B	100
Område C	50
Område D	50
Område E	50

Anta videre at budgiver X i den siste og avgjørende klokkebudrunden gir et klokkebud på 150 tonn i A og 50 tonn i B.

Siste runde	X' vinnende klokkebud (tonn MTB)
Område A	100
Område B	50
Område C	0
Område D	0
Område E	0
<b>Totalt</b>	<b>150</b>

I dette tilfellet anses minste akseptable nivå i A og B ikke som relevante, ettersom budgiver X er tildelt produksjonskapasitet i disse produksjonsområdene gjennom budgivers vinnende klokkebud. Imidlertid kan budgiver redusere eller fjerne krav til akseptabel minimumskapasitet i andre produksjonsområder. For eksempel kan budgiver X:

- Fjerne budgivers minste akseptable produksjonskapasitets nivå i C (altså sette den til null);
- Redusere budgivers minste akseptable produksjonskapasitets nivå i D til 10 tonn; og
- La budgivers minste akseptable produksjonskapasitets nivå i E forbli uendret.

Anta at budgiver X gjør dette:

Område	X' reviderte minstenivå for kapasitet allokert gjennom avslutningsbud
Område A	-
Område B	-
Område C	0
Område D	10
Område E	50

Når vinnende avslutningsbud skal velges, kan ikke auksjonarius i dette tilfellet tildele ekstra produksjonskapasitet til budgiver X i område D, med mindre det minst tildeles ti tonn, eller 50 tonn dersom det skal tildeles ekstra kapasitet gjennom avslutningsbud i område E.

### 3.5 Oppsummering

Departementet foreslår at det benyttes en simultan klokkeauksjon ved salg av ny kapasitet.

Klokkeauksjonen vil inneholde følgende hovedelementer:

- Hvert produksjonsområde er en separat kategori for produksjonskapasitet og innenfor hvert produksjonsområde kan budgiver by på en mengde antall tonn.
- Minste bud på tilgjengelig produksjonskapasitet er 1 tonn.
- Budgiver har mulighet til å flytte sin etterspørsel mellom forskjellige produksjonsområder.
- Budgiver kan ikke redusere etterspørsel i et produksjonsområde om det ikke har vært en prisøkning i dette området.
- Det blir ikke gjennomført flere etterfølgende klokkeauksjoner dersom man står igjen med usolgt tillatelseskapasitet. *Avslutningsbud* som avgis i løpet av auksjonen benyttes til å allokere eventuell usolgt kapasitet.
- Avslutningsbud kan gis i løpet av auksjonen, hver gang etterspørselen reduseres etter foregående budrunde.

- Departementet vurderer to ulike måter å informere om samlet etterspørsel underveis i auksjonen, og ber om høringsinstansenes syn på dette.
  - Summen av bud i hvert område oppgis etter hver ordinære budrunde.
  - Det gis ingen tilleggsinformasjon om summen av bud utover at det implisitt gis informasjon om det foreligger overskuddsetterspørsel eller ikke ut fra om det er en prisøkning mellom budrundene. Såfremt det er en prisøkning er det overskuddsetterspørsel, og er det ingen prisøkning er det ingen overskuddsetterspørsel.
- Departementet foreslår en fast prisøkning i størrelsesorden 5-10 pst. når det foreligger overskuddsetterspørsel.
- Det er ikke konkludert om hvilken minstepris som vil benyttes i auksjonen.

## 4 Om forskriftsforslaget

I del 1 ble det redegjort for mer overordnede avveininger ved innretningen av auksjonen og departementets syn og anbefalinger om dette. I del 2 redegjøres det nærmere for utformingen av det vedlagte utkastet til forskrift, samt noen spørsmål av mer praktisk karakter enn det som er omtalt i del 1.

### 4.1 Innledning

Regelverk for auksjoner fastsettes på ulike måter i norsk forvaltning, dels gjennom lov og forskrifter og dels gjennom auksjonsregelverk som ikke er fastsatt i forskrift.

Landbruks- og matdepartementet fordeler tollkvoter gjennom auksjon, der de overordnede reglene for auksjonene følger av forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer. Landbruksdirektoratet fastsetter imidlertid mer detaljerte regler for auksjonen utenfor forskriften, slik som minimums- og maksimumsandel av tollkvoten som en budgiver kan legge inn bud på (hjemlet i forskriften § 14) og tidsintervallet som auksjonen forlenges med hver gang det legges inn bud (hjemlet i forskriften § 19).

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har avholdt en rekke auksjoner. Ekomloven § 6-4 andre ledd bestemmer at *"Ved utlysning av et begrenset antall tillatelse skal utvelgelseskriteriene være objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige."* Det detaljerte auksjonsregelverket fastsettes av Nkom, men ikke i forskrift.

For auksjonen i 2020 tar departementet sikte på å fastsette overordnede rammer for auksjonen gjennom forskrift, i likhet med i 2018. I tillegg vil departementet fastsette mer detaljerte regler i et utfyllende auksjonsregelverk. Der det er relevant, vil det under redegjøres for enkelte av de foreslåtte detaljreglene som er vedlagt, for å illustrere og forklare auksjonsformatet som foreslås.

Utkastet til forskriften er inndelt slik at kapittel 1 omhandler formål og virkeområde for forskriften, kapittel 2 omhandler auksjonsformat og hva auksjonen gjelder. Kapittel 3 gjelder særskilte bestemmelser for å gi tillatelse til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret etter auksjon. I kapittel 4 oppstilles regler for hvem som kan delta i auksjonen, kapittel 5 omhandler regler for gjennomføring av auksjonen, mens kapittel 6 inneholder avsluttende bestemmelser.

### 4.2 Forskriften kapittel 1. Innledende bestemmelser

Formålet med forskriften fremgår av § 1, og tilsvarer akvakulturlovens formål. Forskriften § 2 omhandler det geografiske virkeområdet. Av bestemmelsens andre ledd går det frem at tildelingen gjelder tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret.

Av § 3 fremgår det at departementet vil bestemme hvor mange tonn MTB som skal tildeles i hvert produksjonsområde. Det enkelte produksjonsområdets avgrensning er bestemt i [produksjonsområdeforskriften](#) § 3. Det kan ikke tildeles mer produksjonskapasitet enn det som følger av forskriften, men det kan tildeles mindre produksjonskapasitet, for eksempel dersom ikke all tilgjengelig produksjonskapasitet blir solgt. Som nevnt ovenfor vil det anslagsvis tildeles ca 5-6 prosent økt produksjonskapasitet i hvert av produksjonsområdene som er nevnt i forskriften § 3, dvs. produksjonsområdene 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12 og 13.

### 4.3 Forskriften kapittel 2. Auksjon av produksjonskapasitet

#### 4.3.1 Tildelingsform

I forskriften § 5 foreslås det at produksjonskapasitet tildeles gjennom auksjon:

*“Innenfor hvert produksjonsområde auksjoneres det ut et bestemt antall tonn produksjonskapasitet til akvakultur med laks, ørret og regnbueørret, jf. § 3. Produksjonskapasitet vunnet gjennom auksjonen tildeles til aktuelle budgivere gjennom tilsagn fra Fiskeridirektoratet i etterkant av auksjonen.”*

Begrunnelsen for det foreslåtte auksjonsformatet er redegjort for i høringsnotatets del 1.

#### 4.3.2 Tidspunkt og sted for gjennomføring av auksjonen

Av utkastet til forskrift § 6 fremgår det at auksjonen vil foregå på internett og at godkjente og kvalifiserte budgivere vil få oppgitt tidspunktet for auksjonen og nettside der auksjonen vil foregå.

Auksjonen vil skje gjennom en nettbasert budgivningsplattform, som budgiver logger seg på gjennom en vanlig nettleser, slik som Chrome, Firefox, Internet Explorer, Safari osv. Nærmere krav til nettleser mm. vil bli publisert forut for auksjonen, men en "vanlig" PC eller Mac vil tilfredsstille kravene. Det legges opp til at det gis tilgang til auksjonsløsningen ved at budgivere installerer autentiseringsnøkler i forkant av auksjonen. Auksjonarius distribuerer relevante autentiseringsnøkler og brukermanual for budgivningsplattformen til kvalifiserte budgivere i god tid før auksjonen starter.

Departementet gjør allerede nå oppmerksom på at budgiver under auksjonen bør ha reserveløsninger tilgjengelig, slik som minimum en ekstra datamaskin som tilfredsstiller systemkravene og gjerne tilgang til et alternativt nett, eksempelvis fastnett og mobilnett.

### 4.4 Forskriften kapittel 3. Tillatelse til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret etter auksjon

For denne auksjonen foreslås det at det utformes et eget kapittel for tillatelse til akvakultur, som gjelder etter at det er vunnet produksjonskapasitet gjennom auksjonen og Fiskeridirektoratet har gitt tilsagn om tillatelse. Det foreslås ikke reelle endringer fra 2018, men endringen foreslås for å gjøre forskriften mer oversiktlig på dette punkt. Fiskeridirektoratet har opplyst at det i etterkant av auksjonen i 2018 har oppstått flere problemstillinger knyttet til tillatelse for gitte tilsagn.

Det følger av forskriften § 7 at retten til å søke om lokalitetsklarering inntreffer når det er gitt tilsagn om tillatelse. Rett til drift starter imidlertid først når tillatelsesdokument er skrevet ut hos fylkeskommunen. Departementet presiserer at tilsagnet fra Fiskeridirektoratet ikke gir noen rett til at det faktisk blir innvilget noen søknad om nye eller utvidede lokaliteter.

Det er foreslått å sette en begrensning om at det ikke kan gis tillatelse til produksjonskapasitet på under 100 tonn, jf. § 8 i utkastet til forskrift. Hensikten med dette er at tillatelser i drift ikke skal være uhensiktsmessig små. Bestemmelsen innebærer ikke at det ikke kan kjøpes kapasitet i auksjonen som er under 100 tonn, kun at det ikke kan skrives ut et nytt tillatelsesdokument uten at

produksjonskapasiteten minst er på 100 tonn. Fiskeridirektoratet kan skrive ut tilsagn på under 100 tonn produksjonskapasitet, men for at oppdretter skal få skrevet ut et nytt tillatelsesdokument av fylkeskommunene, må produksjonskapasitet som er under 100 tonn fusjoneres sammen med eksisterende tillatelser, eller være omsøkt fusjonert, innen en nærmere fastsatt dato i 2021. Dette er ikke en realitetsendring fra bestemmelsene som fulgte auksjonsforskriften i 2018, men er ment som en presisering for ytterligere å synliggjøre dette. Dersom oppdretter får et tilsagn på tillatelse på 100 tonn eller mer, vil det kunne skrives ut som en egen tillatelse i tillatelsesdokumentet. Produksjonskapasitet lik eller over 100 tonn kan også legges på eksisterende tillatelser dersom det er ønskelig, og oppdretter må presisere dette i søknad om lokalitetsklarering til fylkeskommunene.

Forskriften § 8 tredje ledd legger opp til at det skal betales saksbehandlingsgebyr når søknad om fusjonering av produksjonskapasitet, eller søknad om utstedelse av nytt tillatelsesdokument, sendes til fylkeskommunen.

Dersom tillatelsesstørrelsen er mindre enn 100 tonn per en nærmere fastsatt dato i 2021 skal Fiskeridirektoratet trekke enten tilsagn om tillatelse, eller tillatelse, tilbake, og vederlaget blir ikke tilbakebetalt. Det er ikke mulig å gjøre unntak fra bestemmelsen, eller gi fristutsettelse. Vederlag som er innbetalt vil heller ikke bli refundert.

Av utkast til forskrift § 9 fremgår det at innbetalt vederlag ikke vil bli refundert ved senere endringer i rammebetingelser som får betydning for lønnsomhet osv. Risikoen ligger således, som ved alle andre tidligere tildelinger av tillatelser til lakseoppdrett, hos den som innehar tillatelsen.

#### 4.5 Forskriften kapittel 4. Hvem som kan delta i auksjonen

Av utkastet til forskrift § 10 fremgår det at alle budgivere må være registrert for å delta i auksjonen. Departementet vil presisere at registrering ikke forplikter noen til å inngi bud i auksjonen, se utkastet til forskrift § 10 første ledd.

Av bestemmelsens andre ledd følger at bare fysiske personer eller selskaper hjemmehørende i EØS eller Sveits kan registrere seg til auksjonen. I tredje ledd presiseres det at det ikke kan utstedes tillatelsesdokument med mindre den fysiske personen har et norsk personnummer eller D-nummer eller at selskapet er registrert i Brønnøysundregistrene. Vi viser i den sammenhengen til forskrift om Akvakulturregisteret § 4 første ledd bokstav b.

Utkastet til forskrift § 11 inneholder krav for å bli registrert som budgiver. Av bestemmelsen fremgår at den som ønsker å være med på auksjonen må fylle ut registreringsskjema, stille bankgaranti, jf. § 12, og tilfredsstille krav til egen finansiell situasjon. Registreringsskjema vil bli utarbeidet av Fiskeridirektoratet og gjøres tilgjengelig på direktoratets nettsider. Det er ikke tillatt å benytte et annet skjema.

Av § 11 andre ledd slås det fast at det ikke kan "*registreres flere selskap tilhørende samme konsern*" i auksjonen. Formålet med bestemmelsen er å sikre at budgivningen skjer fra virksomheter i reell konkurranse. Departementet har også behov for oversikt over konkurransesituasjonen forut for auksjonen. Av samme grunn ønsker departementet oversikt over en budgivers eventuelle tilknyttede selskap, jf. regnskapsloven § 1-4. En slik oversikt bes lagt ved registreringen som budgiver.

I sjetten ledd foreslås det at det som ved forrige auksjon oppstilles en plikt for Fiskeridirektoratet til å avise en registrering dersom den; a) er levert for sent, eller b) dersom den inneholder vesentlige feil og mangler. Mindre feil og mangler vil etter åttende ledd gis mulighet til å rette opp innenfor en kort frist. Eksempler på vesentlige feil og mangler kan være at ett av skjemaene mangler eller at den potensielle budgiveren ikke tilfredsstiller kravene til finansiell situasjon. Med mindre feil og mangler

menes eksempelvis at ett av skjemaene mangler en underskrift eller at bankgarantien er på feil beløp eller liknende. Listen er ikke uttømmende.

Departementet foreslår at det også for denne auksjonen skal stilles en ubetinget og ugjenkallelig bankgaranti på 2 millioner kroner, jf. forskriften § 12, som også inneholder krav til bankgaranti. Bankgarantien innebærer ingen føringer for hva departementet mener produksjonskapasiteten er verdt, og medfører heller ingen begrensning hva gjelder bud under auksjonen.

En bankgaranti tjener flere formål, blant annet skal den sikre at registreringen gir uttrykk for reell etterspørsel, herunder bidra til å utestenge useriøse aktører og aktører som ikke har finansiell kapasitet. Videre tjener bankgarantien som helt eller delvis sikkerhet for at eventuell betalingsforpliktelse oppfylles. Det er imidlertid på det rene at krav om bankgaranti representerer økt arbeidsbyrde både for selskapene som vil delta i auksjonen og for forvaltningen. Det kan også direkte medføre utgifter for selskapene. Vi viser i denne sammenhengen til kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser. I tillegg er beløpet på bankgarantien er langt under den mulige reelle verdien sammenlignet med kjøpt produksjonskapasitet i 2018. Dette kan tilsi at en bankgaranti på 2 millioner kroner reelt sett gir liten trygghet for innbetaling av beløp på vunnet produksjonskapasitet under auksjonen. Hensynet bak bankgarantien anses imidlertid svært viktig, og i mangel av andre alternativer anses derfor likevel nødvendig å stille krav om bankgaranti. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette, herunder om det er andre ordninger for kontroll av økonomi som ville kunne være mer hensiktsmessig.

Fiskeridirektoratet fastsetter et bankgarantiskjema, som blir gjort tilgjengelig på nettsidene til Fiskeridirektoratet. Departementet vil oppfordre til bruk av dette skjema, fordi deltakerne da vil være sikker på at bankgarantien inneholder tilstrekkelig informasjon. Dersom deltakerne velger å benytte en annen form, understrekes det at bankgarantien som sendes inn skal være klar og oversiktlig, og skal som et minimum inneholde den samme informasjonen som fremgår av bankgarantiskjemaet.

I § 13 er det også stilt eksplisitte krav til budgiverens finansielle situasjon. Budgiver skal gjennom registreringsskjemaet avgi erklæring om egen finansiell situasjon.

#### 4.6 Kapittel 5. Budgivning

Bestemmelser om budgivning fremgår av kapittel 5. Det fremgår av § 14 første ledd at bud skal gis i Nærings- og fiskeridepartementet sitt auksjonssystem. Bud anses bindende i det de er registrert i auksjonssystemet og budrunden er avsluttet. Det fremgår videre av tredje ledd at departementet vil fastsette mer detaljerte regler for auksjonen. Her fremheves det at det vil fastsettes nærmere regler for å gi avslutningsbud og hvordan man eventuelt skal akseptere avslutningsbud, jf. § 14 tredje ledd bokstav g. Departementet vil her vise til de foreløpige detaljerte reglene, som er vedlagt høringsnotatet, hvor det gis en grundig redegjørelse for hvordan auksjonen vil foregå. Særlig vises det til artikkel 13, 14, 15 og 17 i utkast til de detaljerte reglene når det gjelder hvordan avslutningsbud fungerer.

Forskriften § 15 redegjør for alternativer ved uforutsette hendelser.

I § 16 i forskriften er det i første og andre ledd redegjort for hvordan det avgjøres vinnere av auksjonen. I tredje ledd følger det at dersom det er åpnet for å inngi avslutningsbud, så kan eventuell restkapasitet etter klokkeauksjonen tildeles i tråd med de detaljerte reglene som vil fastsettes før auksjonen, jf. § 14. Det vil ikke være noe skjønn ved aksept av avslutningsbud, da dette vil følge på forhåndsfastsatte regler og bestemmes av auksjonssystemet. Det vil her vises særlig til de detaljerte reglene artikkel 17, hvor det fremgår at auksjonarius vil velge et sett av avslutningsbud

som gir den høyeste inntjeningen. Dersom det er flere ulike kombinasjoner av avslutningsbud, som alle gir like høy inntjening, vil en av disse bli valgt av auksjonssystemet. Et avslutningsbud kan bare aksepteres dersom budgiveren i det siste klokkebudet og eventuelle avslutningsbud knyttet til påfølgende reduksjon i etterspørselen, har en samlet produksjonskapasitet som tilsvarer budgiverens totale etterspørsel i den runden avslutningsbudet er knyttet til.

Når det gjelder forskriften § 17 viser den til hvordan innbetaling av vederlag skal foregå.

De avsluttende bestemmelsene i forskriftens kapittel 6 viser til at departementet kan fastsette detaljerte regler for auksjonen, samt hva som skjer dersom det er brudd på auksjonsreglene, hvordan eventuell tilbakebetaling skjer, og søksmålsfrist. Disse reglene er i realiteten nesten lik som ved forrige auksjon i 2018.

Utkastet til de detaljerte reglene i artiklene 18 til 21, viser til hvordan bud skal gis, hva som skjer dersom bud ikke blir gitt, hvilken informasjon som vil være tilgjengelig for budgiverne underveis i auksjonen, samt forbudet mot konkurransebegrensende adferd.

## 5 Videre prosess

Departementet tar sikte på å avholde auksjonen fra 23. juni 2020. Det er ikke mulig å på forhånd angi auksjonens varighet, ettersom det blant annet avhenger av etterspørselen etter ny kapasitet, som ikke på forhånd er kjent. Auksjonen i 2018 varte i tre arbeidsdager.

Dersom det foreslåtte auksjonsformatet blir valgt, vil departementet forut for auksjonen gjennomføre en prøveauksjon, slik at potensielle budgivere kan bli kjent med hvordan den nettbaserte auksjonsløsningen fungerer, samt få tilgang på den nødvendige programvaren og brukernavn/passord. Departementet vil offentliggjøre tidspunktet for prøveauksjonen på egnet vis.

På bakgrunn av at det gjennomføres en prøveauksjon, og at det i tillegg ble gjennomført en lignende auksjon i 2018, anses det ikke nødvendig å avholde informasjonsmøter vedrørende auksjonen. Som nevnt innledningsvis kan det imidlertid åpnes for dette ved behov.

## 6 Miljømessige, økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder de miljømessige konsekvensene av det å åpne for tildeling av ny kapasitet i norsk lakseoppdrett, er dette redegjort for i tidligere høringer om vekst, herunder blant annet Høring - utkast til forskrift om kapasitetsøkning i norsk lakse- og ørretoppdrett 2019-2020 punkt 5.2, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-forskrift-om-kapasitetsokning-i-norsk-lakse--og-orretoppdrett-2019-2020/id2674635/?expand=horingsnotater> .

En godt innrettet auksjon legger til rette for at produksjonskapasitet tilfaller de mest effektive aktørene, og bidrar dermed til at tildelingen medfører størst mulig verdiskaping i oppdrettsnæringen. Det er vanskelig å forutsi hvor store inntekter auksjonen vil generere, fordi dette beror på en rekke forhold heftet med usikkerhet. Det er spesielt aktørenes egne verdivurdering av kapasiteten på tidspunktet som vil være utslagsgivende for hvor store inntekter auksjonen vil kunne generere for staten på vegne av fellesskapet. Disse verdivurderingene er subjektive, og kan endres i tiden fram til auksjonen gjennomføres. Den gjennomsnittlige prisen i auksjonen i 2018 var om lag 195 000 kr per tonn MTB. Jf. tabell 1 vil det anslagsvis kunne tildeles minst 27 000 tonn MTB gjennom auksjon. Om prisen i forrige auksjon legges til grunn kan provenyet fra auksjonen således anslås til 5,3 mrd. kr. Det understrekes igjen imidlertid at et slikt anslag er heftet med vesentlig usikkerhet.

Hvordan inntektene vil fordeles er et budsjettspørsmål som det foreløpig ikke er tatt stilling til. Det vil mest sannsynlig følges opp i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020.

For den som vil delta i auksjonen vil det være visse kostnader knyttet til å sette seg inn i auksjonsregelverket og praktiske forhold som å registrere seg mv. Departementet har foreslått en auksjon som er relativt enkel, både administrativt og strategisk. Som alltid, vil det være store variasjoner mellom aktørene med hensyn til hvor store ressurser som vil brukes med tanke på forberedelse og gjennomføring av auksjonen.

Departementet antar at kostnadene til en bankgaranti kunne utgjøre en vesentlig del av kostnadene ved å delta i auksjonen. Bankenes prissetting av en bankgaranti vil variere, også mellom selskapene, og departementet har naturligvis ingen informasjon om hvordan bankene vurderer det enkelte selskap. Ut fra offentlig tilgjengelig informasjon på bankenes nettsider kan vi anta at prisingen for en bankgaranti utgjør et sted mellom 0,5 og 2 pst. av bankgarantiens pålydende. For en garanti på 2 millioner kroner, som er det foreslåtte taket for en bankgaranti, utgjør dette følgelig et sted mellom 10 000 kroner og 40 000 kroner. Kostnaden vil også avhenge av hvor lenge bankgarantien utstedes for. Kostnaden kan formodentlig reduseres om garantien leveres tilbake tidligere enn forutsatt. Som det er redegjort for i notatets punkt 4.5 er formålet med bankgarantien dels å sikre deltakeres seriøsitet, og dels å dekke forvaltningens kostnader dersom det skulle være forhold som gjør at auksjonen må holdes på nytt e.l.

For forvaltningen er det knyttet visse administrative kostnader til forberedelser til, samt selve gjennomføringen av auksjonen. Auksjonen vil ventelig vare et sted mellom 1-3 dager, avhengig av lengden på budrundene, som fastsettes på forhånd, samt antallet budrunder som viser seg nødvendig for å få solgt produksjonskapasiteten, som blir klart i løpet av auksjonen. Hvor mange budrunder som er nødvendig er usikkert, og departementet presiserer igjen at auksjonens faktiske lengde kan være lengre (eller kortere) enn angitt. Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet dekker egne kostnader innenfor gjeldende rammer.

Forslag om saksbehandlingsgebyr anses ikke særlig tyngende for oppdretterne, men saksbehandlingen medfører ekstra arbeid for forvaltningen, og derfor anser departementet dette som nødvendig å kreve inn.