

Kapasitetsøkning i havbruk 2017/2018

Samfunnsøkonomisk evaluering

Eirik Mikkelsen





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 390 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1433 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølsengvegen 22
NO-6600 Sunndalsøra

Alta:

Kunnskapsparken, Markedsgata 3
NO-9510 Alta

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140
E-post: post@nofima.no
Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA



Creative commons gjelder når ikke annet er oppgitt

Rapport

<p><i>Tittel:</i> Kapasitetsøkning i havbruk 2017/2018 - Samfunnsøkonomisk evaluering</p>	<p>ISBN 978-82-8296-592-7 (pdf) ISSN 1890-579X</p>
<p><i>Title:</i> Capacity increase in salmon farming 2017/2018 - Economic evaluation</p>	<p><i>Rapportnr.:</i> 13/2019</p>
<p><i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Eirik Mikkelsen</p>	<p><i>Tilgjengelighet:</i> Åpen</p>
<p><i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi</p>	<p><i>Dato:</i> 1. oktober 2019</p>
<p><i>Oppdragsgiver:</i> Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)</p>	<p><i>Ant. sider og vedlegg:</i> 51+7</p>
<p><i>Stikkord:</i> Lakseoppdrett, Norge, kapasitetsøkning, tillatelser, auksjon</p>	<p><i>Oppdragsgivers ref.:</i> brev 18/347-1</p>
<p><i>Sammendrag/anbefalinger:</i></p> <p>Rapporten evaluerer samfunnsøkonomiske sider ved kapasitetsøkningen 2017/2018 for havbruk av laks og ørret, som brukte tre ulike fordelingsmekanismer. Både små, mellomstore og store selskaper kjøpte kapasitet, men bare de mellomstore økte sin relative andel. Eksisterende aktører i produksjonsområdene fikk mesteparten av økningen i alle områder. Effektivitetsforskjeller mellom selskapene, målt som driftsmargin, ser ut til å bety lite for mengde kapasitet kjøpt, mens egenkapital og totalkapital ser ut til å bety relativt mye. Snittprisen varierte mye mellom produksjonsområdene. Det kan skyldes flere faktorer, men vi finner at antall aktører og største aktørs andel av tillatelseskapasitet kan bety endel. Årsaker til prisforskjellene mellom produksjonsområdene bør undersøkes nærmere, før mekanismene til eventuell ny kapasitetsøkning bestemmes. Vederlagene for ny kapasitet ble klart høyere enn de har vært tidligere, men vi kan likevel ikke konkludere med at dette representerer den maksimale betalingsviljen. Praktisk var kapasitetsøkningen generelt godt gjennomført. Mange unntakssøknader ble avvist, uten at det er helt klart hva dette skyldes. Kapasitetsfordelingen hadde flere mål, og noen står mot hverandre. Vi har diskutert effektene av og avveiningene mellom de ulike mekanismene. Analyser av effektivitetseffekter kan bedre grunnlaget for å utforme mekanismer, men noen mål knytter seg til verdispørsmål og må uansett bestemmes politisk.</p>	
<p><i>English summary/recommendation:</i></p> <p>The report evaluates economic aspects of the capacity increase 2017/2018 for Norwegian salmon and trout farming. It considers the allocation of new capacity between companies with different characteristics, and what explains the variation between them. It also investigates the differences in average auction prices between different production areas. Prices paid for new capacity were considerably higher than previously. Practically, most parts of the process worked very well. A capacity increase process will have several objectives, and some of them will be at least partially in conflict. The effects and balance between the allocation mechanisms used is also considered.</p>	

Forord

Denne evalueringen kunne ikke vært gjennomført uten bidrag fra flere andre institusjoner og personer.

Takk til Fiskeridirektoratet for godt samarbeid for tilgang til nødvendige data.

Takk til alle som har stilt opp til intervjuer.

Evalueringen har vært gjennomført med innspill og kvalitetssikring av Øystein Hermansen, Roy Robertsen og Bent Dreyer. Takk til dem, og til Heidi Katrine Trige for gjennomgang av språk og layout.

Takk til Nærings- og fiskeridepartementet for oppdraget.

Tromsø 18. september 2019

Eirik Mikkelsen

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Spørsmål evalueringen sikter å svare på	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Tillatelser til havbruk av laks og ørret	4
2.2	Kapasitetsøkningen 2017/2018.....	5
2.3	Eksisterende struktur i havbruksnæringen	6
2.3.1	Nasjonal struktur i havbruksnæringen per 31/12-2017.....	6
2.3.2	Struktur i produksjonsområdene per 31/12-2017	9
2.3.3	Dominerende aktører?	12
3	Data og metode	14
4	Fordeling av tillatelseskapasitet	15
4.1	Samlet fordeling av kapasitetsøkning	15
4.2	Fordeling av ny kapasitet mellom små og store aktører	17
4.3	Nye aktører i produksjonsområdene	18
4.4	Dominerende aktører i produksjonsområdene?.....	20
5	Økt kapasitet på eksisterende tillatelser i grønne områder	22
6	Unntakssøknader	23
7	Auksjoner	26
7.1	Priser per tonn og enkeltbud.....	26
7.2	De enkelte rundene i auksjonene.....	30
7.2.1	Elektronisk auksjon i juni 2018.....	31
7.2.2	Lukket budrunde i september 2018 - Hovedrunde 4	37
7.3	Praktisk gjennomføring av auksjonene	38
8	Hva påvirker selskapenes villighet til å kjøpe kapasitet?	39
9	Hva kan forklare ulike snittpriser i produksjonsområdene?	43
10	Helhetlig vurdering av mekanismene for kapasitetsøkning	46
11	Oppsummering	51
12	Referanser	54
	Vedlegg: Ekstra datatabeller og figurer	i

Figurer

Figur 1	Totalt antall bedrifter i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per bedrift), og prosentvis andel av bedrifter. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 16.	7
Figur 2	Totalt antall tillatelser i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per bedrift), og prosentvis andel av alle tillatelser. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 16.	7
Figur 3	Totalt antall konsern og enkeltstående bedrifter i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per konsern/bedrift). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 17.	8

Figur 4	Totalt antall tillatelser i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per konsern/bedrift). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 17.....	8
Figur 5	Antall tillatelser i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	9
Figur 6	Antall bedrifter med tillatelser i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	9
Figur 7	Gjennomsnittlig antall tillatelser per bedrifter i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	10
Figur 8	Gjennomsnittlig antall tillatelser per bedrifter i hvert produksjonsområde de opererer i, og antallet produksjonsområder de opererer i, per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	10
Figur 9	Andel tillatelser hos største selskap i hvert produksjonsområde 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	11
Figur 10	Andel tillatelser samlet hos største og nest-største bedrift til sammen i hvert produksjonsområde 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	11
Figur 11	Herfindahl-indeks for produksjonsområder, beregnet ut fra andel tillatelses-kapasitet for enkelt-selskaper per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Rådata fra Fiskeridirektoratet.....	13
Figur 12	Oversikt over kapasitetsøkning 2018 (tonn MTB). Kilde: Nofima. Rådata fra Fiskeridirektoratet.....	16
Figur 13	Fordeling av ny kapasitet i grønne produksjonsområder 2018 etter størrelsesgruppe (*utenom unntakssøknader), og nasjonale andeler etter størrelsesgruppe per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	18
Figur 14	Antall bedrifter i hvert produksjonsområde før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	18
Figur 15	Fordeling av kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 mellom gamle og nye aktører i produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	19
Figur 16	Endring i andel tillatelseskapasitet største bedrift har i produksjonsområdene etter kapasitet-økning i 2018 (uten unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	20
Figur 17	Endring i andel tillatelseskapasitet to største bedrifter har i produksjonsområdene etter kapasitet-økning i 2018 (uten unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	21
Figur 18	Beregnet tilgjengelig og fordelt tillatelseskapasitet etter 2 % fastpris-ordning i 2018 (tonn MTB), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	22
Figur 19	Unntakssøknader og utfall av behandling i de enkelte produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.....	24
Figur 20	Kapasitetsøkning etter unntakssøknader 2018 (tonn MTB på tillatelser), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	25
Figur 22	Pris per tonn MTB i vinnende bud i auksjonene; Maksimum, minimum og snitt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	27
Figur 23	Snittpris per tonn MTB i auksjonene i 2018 for hvert produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	27
Figur 24	Antall tonn MTB kjøpt på enkeltbud i auksjonene: Maksimum, minimum og snitt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	28
Figur 24	Vinnende enkeltbud sin kombinasjon av pris per tonn og volum kjøpt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	29
Figur 25	Priser betalt for kapasitet i de ulike produksjonsområdene (gjennomsnitt, maksimum og minimum) i auksjonene i juni og september. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	29
Figur 25	Priser per tonn MTB (gjennomsnitt, maksimum og minimum) betalt av enkelt-selskaper i auksjonene i juni og september. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	30
Figur 26	Tilgjengelig og solgt kapasitet i hver av hovedrundene i auksjonene i juni (HR1-HR3) og september (HR4) 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	31

Figur 27	Tilgjengelig og solgt kapasitet (tonn MTB) i hvert produksjonsområde i hovedrunde 1 av auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	33
Figur 28	Illustrasjon av etterspørselskurve for alle produksjonsområder samlet i hovedrunde 1 av auksjonen 2018-06.	34
Figur 29	Antall bud totalt for alle produksjonsområder i hver budrunde i hovedrunde 1 av auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	34
Figur 30	Antall bud i enkelt-produksjonsområder i hver budrunde i hovedrunde 1 av auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	35
Figur 31	Forholdet mellom samlet etterspørsel og tilgjengelig kapasitet totalt og i hvert produksjonsområde gjennom budrundene i hovedrunde 1 i auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	35
Figur 32	Tilgjengelig og solgt kapasitet i hovedrunde 2 i auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	36
Figur 33	Tilgjengelig og solgt kapasitet i hovedrunde 3 i auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	37
Figur 34	Driftsmargin 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltsselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	39
Figur 35	Driftsmargin 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	40
Figur 36	Egenkapital 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltsselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	40
Figur 37	Egenkapital 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	41
Figur 38	Totalkapital 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltsselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	41
Figur 39	Totalkapital 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.	42
Figur 40	Snittpris per tonn MTB i auksjonene og tilgjengelig kapasitet for auksjon, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	44
Figur 41	Snittpris per tonn MTB i auksjonene og antall bedrifter i produksjonsområdet per 31/12-2017, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	44
Figur 42	Snittpris per tonn MTB i auksjonene og andel av tillatelseskapasitet 31/12-2017 som største bedrift har, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	45
Figur 43	Sammenheng totalkapital og egenkapital 2017 for enkeltsselskaper som har kjøpt kapasitet i 2018. Kilde: Nofima. Data fra forvalt.no.	vii

Tabeller

Tabell 1	Verdier for Herfindahl-indeks brukt for å karakterisere grad av konsentrasjon i markeder. Kilde: U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission.	12
Tabell 2	Oversikt over tilgjengelig og fordelt kapasitet i kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.	15
Tabell 3	Potensiell kapasitetsøkning i produksjonsområdene (kapasitetsøkning etter unntaksregler ikke med). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.	16
Tabell 4	Faktisk kapasitetsøkning tonn MTB i produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	17
Tabell 5	Fordeling av kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 mellom gamle og nye aktører. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	19

Tabell 6	Antall lokaliteter som ikke oppfylte ulike krav etter unntaksbestemmelsene. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.....	25
Tabell 7	Tilgjengelig og solgt tonn MTB på auksjonene i 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	26
Tabell 8	Tonn kjøpt, total sum betalt og snittpris per tonn, per produksjonsområde, for auksjonene i juni og september 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	28
Tabell 9	Oversikt over hovedrundene i auksjonene i juni og september 2018.	30
Tabell 10	Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i lukket auksjon i september 2018 (hovedrunde 4), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	37
Tabell 11	Kapasitet solgt, samlet vederlag og snittpris for de ulike mekanismene i kapasitetsøkning 2017/18. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	46
Tabell 12	Enkeltelskaper med flest antall tillatelser per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	i
Tabell 13	Næringsstruktur nasjonalt per 31/12-2017, etter størrelsesgruppe selskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	i
Tabell 14	Næringsstruktur i grønne produksjonsområder per 31/12-2017, etter størrelsesgruppe selskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	i
Tabell 15	Oversikt over hvor tillatelser innplassert i ulike produksjonsområder har registrerte lokaliteter, per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	ii
Tabell 16	Struktur i havbruksnæringen (laks og ørret) per 31/12-2017, basert på enkeltelskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Akvakulturregisteret.	ii
Tabell 17	Struktur i havbruksnæringen (laks og ørret) per 31/12-2017, basert på konsern og enkeltelskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	ii
Tabell 18	Oversikt over fordelt kapasitet (tonn MTB) etter størrelsesgruppe (antall tillatelser). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	iii
Tabell 19	Tillatelseskapasitet (tonn MTB) etter størrelsesgruppe (antall tillatelser) før, under og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	iii
Tabell 20	Oversikt over andeler fordelt kapasitet etter størrelsesgruppe (antall tillatelser). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	iii
Tabell 21	Oversikt over andeler kapasitet etter størrelsesgruppe (antall tillatelser) før, under og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	iii
Tabell 22	Antall bedrifter, andel tillatelseskapasitet for hhv. største og to største bedrifter i hvert produksjonsområde, før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	iv
Tabell 23	Herfindahl-indeks beregnet fra andel av tillatelseskapasitet for hvert produksjonsområde, før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	iv
Tabell 24	Utfall av unntakssøknader på lokaliteter, etter produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.....	v
Tabell 25	Kapasitetsøkning etter unntakssøknader 2018 (tonn MTB på tillatelser), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	v
Tabell 26	Oversikt over tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 1 i auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.....	vi
Tabell 27	Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 2 av auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	vi
Tabell 28	Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 3 av auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	vi
Tabell 29	Regresjonsanalyse budgivning hovedrunde 1 i auksjon i juni 2018 og sammenheng med egenkapital og totalkapital. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.	vii

1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Nofima i oppdrag å gjøre en evaluering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av tildelingsrunden for kapasitetsøkning i lakseoppdrett 2017/2018. I praksis har all fordeling av kapasitet skjedd i 2018, men deler av regelverket ble utformet også i 2017. Kapasitetsøkning viser her til en økning av antall tonn maksimalt tillatt biomasse (MTB) for tillatelser til kommersielt oppdrett av laks og ørret i sjø, og også tildeling av nye tillatelser.

Proessen var regulert av tre ulike forskrifter¹, som alle hadde samme formål (§ 1) som Akvakulturloven: Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til verdiskaping på kysten. I høringsnotatet om auksjonen kommer det også fram flere hensyn ved valget av auksjon som tildelingsmekanisme (NFD 2018; side 4): Et overordnet hensyn med auksjonsinnretningen har vært å hente inn høyest mulig vederlag, og at dette også balanseres opp mot enkelte andre hensyn. Departementet har vurdert hvordan auksjonen kan innrettes for å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk oppdrettsnæring, samtidig som den bør være mest mulig effektiv og transparent.

Evalueringen her tar for seg spørsmål om fordeling og effektivitet.

Fordelingen av kapasitet og tillatelser mellom selskaper kan være interessant av flere grunner. Ett aspekt er om noen selskaper er eller kan bli dominerende aktører i sine markeder, direkte eller indirekte. Produktene fra havbruk selges internasjonalt, så det er ikke relevant her. Det kan derimot tilgangen på innsatsfaktorer og tjenester være, særlig regionalt og lokalt. Det kan kanskje også gjelde innsatsfaktorer som ikke direkte omsettes i et marked, men som bestemmes politisk, som arealer satt av til havbruk i arealplanlegging og offentlige investeringer i infrastruktur.

Et annet aspekt ved fordelingen er om selskapene har et så stort antall tillatelser eller MTB at det gir mulighet for stordriftsfordeler². En del selskaper drifter sine tillatelser sammen, såkalt samdrift, for å få ut slike stordriftsfordeler, men en slik ordning kan innebære større usikkerhet enn om en selv har tilstrekkelig mange tillatelser til å oppnå stordriftsfordeler alene.

Et tredje aspekt, som gjelder fordelingen av ny kapasitet i hvert produksjonsområde, er hvor mye som går til de etablerte aktørene der, og hvor mye som går til nye aktører. De allerede etablerte aktørene har i fellesskap oppnådd at produksjonsområdet holdt seg innenfor akseptabel miljøpåvirkning. Det har vært uttrykt bekymring for at hvis nye aktører får mye av ny kapasitet i et produksjonsområde kan det påvirke samarbeidet der og mulighetene for å beholde området som grønt. Et annet aspekt er hva som anses som en rettferdig fordeling, og flere har tatt til orde for at de etablerte aktørene som har bidratt til akseptabel miljøpåvirkning for et område burde vært sikret en større andel av kapasitetsøkningen enn det som det var lagt opp til for 2018.

I denne evalueringen skal vi se på hvordan fordelingen av kapasitet i 2018 er mellom selskaper av ulik størrelse, og også hvordan det påvirker strukturen i næringen. Gitt mengden kapasitet til fordeling i

¹ FOR-2017-12-20-2397, FOR-2018-05-15-731, FOR-2018-08-30-1323.

² Lønnsomhetsundersøkelsene til Fiskeridirektoratet er langt fra entydige på at store aktører driver mer profitabelt enn mindre aktører, i alle fall med de størrelsesgruppene som de analyserer (1–9, 10–19 og 20+ tillatelser per selskap). Det utelukker imidlertid ikke at det kan være stordriftsfordeler innenfor disse størrelsesgruppene.

forhold til hvor stor den totale kapasiteten var forut for kapasitetsøkningen, så blir dette nokså marginale endringer, men det kan være interessant å se på tendensen. Vi ser også på fordelingen av kapasitet fra auksjonene mellom etablerte og nye aktører i produksjonsområdene.

Spørsmål rundt fordelingen knytter seg ikke bare til hvordan strukturen i næringen utvikler seg. Det er også interessant om de aktørene som får kapasitetsøkning er de som mest sannsynlig gir en positiv utvikling for næringen. Hva det skulle innebære er et spørsmål som nok kan gis ulike svar av ulike aktører. Formålsparagrafen til akvakulturloven peker mot at næringens utvikling må ivareta tre mål på en gang: 1) næringens egen lønnsomhet og konkurransekraft; 2) bærekraft, som nå knyttes til både miljømessige, sosiale og økonomiske forhold; og 3) verdiskapning på kysten, som akkurat som bærekraft ikke har noen presis definisjon eller fortolkning, men angir at befolkningen langs kysten må få del i de verdiene som skapes gjennom havbruksnæringens aktivitet. I praksis henger disse målene sammen.

I evalueringen her vil vi se på om mengden økt kapasitet selskapene skaffer seg ser ut til å henge sammen med hvor effektive de er, eller om det er andre bedriftsøkonomiske kjennetegn ved selskapene som synes å påvirke dette.

Det har tidligere blitt klart at tillatelser til havbruk av laks og ørret kan ha stor verdi, og at tillatelser har blitt videresolgt for langt større verdi enn det myndighetene fikk inn som vederlag³. Myndighetene har derfor blitt opptatt av å få en større andel av tillatelsenes reelle verdi inn som vederlag. Auksjoner ble brukt for tildelingsrunden med såkalte grønne tillatelser, annonsert i 2013. Auksjoner ble også brukt ved tildelingen av nye tillatelser i 2018, i kombinasjon med fastpris på økt kapasitet på eksisterende tillatelser. Vederlag for nye tillatelser og økt kapasitet på eksisterende tillatelser fordeles med 20 % til staten og 80 % til Havbruksfondet, som fordeles videre til kommuner og fylkeskommuner ut fra deres andeler av klarert lokalitetskapasitet. Overføringer fra Havbruksfondet er en måte som verdiskapningen i havbruk kommer til kysten på, og synes viktig for næringens legitimitet der.

Evalueringen vil vurdere i hvilken grad man har fått ut betalingsvillighet for økt kapasitet.

Prisene som betales for kapasitetsøkning i de ulike produksjonsområdene har vært forskjellig gjennom auksjonene i 2018. Dette kan være knyttet til spesielle naturgitte forhold i produksjonsområdet, eller til hvordan selskapene allerede har tilstedeværelse, lokaliteter og annen infrastruktur der. Vi vil imidlertid undersøke om det er noen faktorer knyttet til hvert produksjonsområde som et marked for tillatelser som kanskje kan bidra til å forklare disse forskjellene.

Kapasitetsøkningen i 2018 har foregått med flere ulike mekanismer, med flere sett med dokumenter som regulerer hvordan det skulle foregå. Utformingen av regelverket, praktisk opplegg for søknad og budgivning, og tiltak for å gi ut informasjon om dette, kan påvirke hvem som deltar og hvor mye de søker om eller byr. Det kan også føre til at både selskaper og forvaltning bruker mer tid og ressurser enn ellers nødvendig.

Evalueringen vurderer hvordan de praktiske sidene ved kapasitetsøkningen fungerte.

Kapasitetsøkningen har inkludert mekanismer som gir mulighet for kapasitetsøkning til både eksisterende aktører i grønne produksjonsområder, aktører hvor som helst i Norge som har drevet

³ Se for eksempel Andreassen & Robertsen, 2014.

med lite lakselus og medikamentelle behandlinger, og aktører med høy betalingsvilje. De ulike mekanismene kan gi ulike insentiver, tilgodese ulike typer aktører, og kan ha ulike kortsiktige og langsiktige effekter.

Evalueringen gjør en helhetlig vurdering av forskjellige effekter av de ulike mekanismene for kapasitetsøkning, og miksen mellom dem.

1.1 Spørsmål evalueringen sikter å svare på

- Hvordan er fordelingen av ny kapasitet mellom størrelsesgrupper av bedrifter og mellom etablerte og nye aktører i produksjonsområdene?
- Hvordan har tildelingen påvirket strukturen i næringen, og om aktører har en dominerende posisjon?
- Er det de mest effektive aktørene som har skaffet seg økt kapasitet, og hva forklarer ellers hvem som har skaffet seg økt kapasitet og har størst betalingsvillighet?
- Hva kan forklare forskjeller i gjennomsnittlige priser per tonn MTB mellom produksjonsområdene?
- Har man fått ut betalingsvillighet i markedet for tillatelser?
- Hvordan har det praktiske opplegget ved kapasitetsøkningen fungert?
- Hvilke effekter gir/kan de ulike mekanismene gi, og hvordan har miksen mellom dem vært?

Før vi ser på disse spørsmålene skal vi kort gå gjennom noen sentrale elementer i ordningen med tillatelser for havbruk, se på bakgrunnen for runden med kapasitetsøkning, og hvordan strukturen i havbruksnæringen var før runden med kapasitetsøkning nå.

2 Bakgrunn

2.1 Tillatelser til havbruk av laks og ørret

Å drive kommersielt matfiskoppdrett i sjø av laks og ørret krever en tillatelse fra myndighetene. Disse omtales gjerne som *ordinære tillatelser*. En slik tillatelse består av to deler, jamfør akvakulturloven og laksetildelingsforskriften; 1) en rett til å produsere en art av fisk i et bestemt volum, og 2) retten til å gjøre det på en spesifikk lokalitet. En standard tillatelse gir rett til å ha en maksimalt tillatt biomasse (MTB) på enten 780 eller 900/945 tonn⁴ i sjøen på ethvert tidspunkt. Grensen på 900/945 tonn MTB gjelder for tillatelser hjemmehørende i Troms og Finnmark, mens grensen på 780 tonn MTB gjelder for resten av landet. Noen tillatelser kan ha andre MTB-størrelser. Etter kapasitetsøkningen i 2018 er mange tillatelser sin kapasitet avvikende fra disse standard-størrelsene, og begrepet om standard MTB-størrelse vil ventelig bli mindre meningsfylt å forholde seg til framover.

Lokaliteter blir godkjent for en maksimal tillatt biomasse. Dette bestemmes ut fra en vurdering av lokalitetenes bæreevne. Flere tillatelser kan drives på en lokalitet, og også samdrift av tillatelser som tilhører ulike aktører er mulig.

Nye tillatelser har blitt tildelt i runder, annonsert gjennom enten egne forskrifter eller endringer i laksetildelingsforskriften. Det er opp til departementet (Nærings- og fiskeridepartementet) å bestemme når slike runder skal komme. På 2000-tallet har runder for ordinære tillatelser for oppdrett av laks og ørret vært annonsert i 2002, 2003, 2006 (10 tillatelser som ikke ble tildelt i 2003), 2009 og 2013. De har hatt ulike formål og prioriteringskriterier⁵.

Fra høsten 2017 ble det innført en ny ordning som erstatter systemet med utlysingsrunder av nye ordinære tillatelser, slik det var meldt i stortingsmeldingen «Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett» (Meld. St. 16 (2014-2015)). I det såkalte trafikklyssystemet er kysten delt inn i 13 produksjonsområder, og avhengig av miljøtilstanden og påvirkningen fra lakse- og ørretoppdrett der så kan kapasiteten enten økes (grønt), beholdes slik den er (gult), eller reduseres (rødt). Vurderinger av tilstanden i produksjonsområdene skal gjøres annethvert år med tanke på å regulere kapasiteten for MTB.

I tillegg til ordinære tillatelser finnes det særtillatelser for blant annet produksjon av stamfisk og settefisk, og for undervisning, forskning og visning. I 2015 ble det annonsert en ordning med midlertidige *utviklingstillatelser*. Søkere med prosjekter som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer for å utvikle teknologi som kan bidra til miljø- og arealutfordringene som næringen står overfor, kan få slike utviklingstillatelser. De som gjennomfører sitt prosjekt vellykket kan søke om å få konvertere utviklingstillatelsene til ordinære tillatelser.

Gitt at det har vært få nye tillatelser de siste årene, har mange trolig sett på utviklingstillatelser som en mulighet for å få nye kommersielle tillatelser. Frist for å søke om slike utviklingstillatelser var 17/11-2017, og til sammen kom det inn 104 søknader, som til sammen søkte om 898 nye tillatelser. Alle innkomne søknader er enda ikke behandlet, men så langt⁶ har 60 søknader fått avslag. De sto for 541

⁴ I laksetildelingsforskriften står det 900 tonn, men alle som hadde 900 tonn har fått utvide til 945 tonn.

⁵ Se: Mikkelsen m.fl., 2018; Hersoug m.fl., 2018.

⁶ Oversikt hos Fiskeridirektoratet, sist oppdatert 7/12-2018: <https://fiskeridir.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Saertillatelser/Utviklingstillatelser/Soekere-antall-og-biomasse>, besøkt 9/12-2018.

tillatelser. Åtte søkere har fått tilsagn om til sammen 54 tillatelser, noe som er langt færre enn de opprinnelig hadde søkt om. Det gjenstår 36 søknader til behandling, som til sammen har søkt om 303 tillatelser.

2.2 Kapasitetsøkningen 2017/2018

Basert på stortingsmeldingen nevnt over, produksjonsområdeforskriften⁷ og faglige rapporter og råd som førte til bestemmelse av hvilke produksjonsområder som fikk grønn, gul og rød farge, ble det laget en forskrift om hvordan kapasitetsjustering kunne foregå når det gjaldt kapasitetsøkning på eksisterende tillatelser i grønne produksjonsområder, og for tillatelser knyttet til lokaliteter som oppfylte særlige vilkår knyttet til situasjonen med lakselus og medikamentelle behandlinger mot det de siste to årene (unntakssøknader)⁸.

For begge disse ordningene ble det laget kunngjøringer⁹, og satt søknadsfrist 31/1-2018. Det ble satt et fast vederlag på 120 000 kroner per tonn MTB for begge ordningene. Det ble også laget en veileder til forskriften om kapasitetsøkning¹⁰, og departementet svarte også skriftlig på spørsmål om dokumentasjonsperioden knyttet til unntakssøknader¹¹. I veileder til forskriften ble det også presisert i vedlegg, punkt 1.5, at den samlede kapasitetsøkningen etter begge ordningene ikke kunne overstige 6 %.

I mai 2018 kom en forskrift som bestemte at ytterligere kapasitetsøkning i de grønne produksjonsområdene skulle skje gjennom auksjon¹². I et brev fra NFD til Fiskeridirektoratet i juni ble det fastsatt hvor mange tonn MTB som skulle være tilgjengelig i hver av de grønne produksjonsområdene¹³.

Tildelingsrunden med kapasitetsøkning besto altså av tre hoveddeler:

1. Det kunne kjøpes inntil 2 % kapasitetsøkning til fast pris på eksisterende tillatelser i grønne produksjonsområder.
2. Det kunne kjøpes inntil 6 % kapasitetsøkning til fast pris uavhengig av farge på produksjonsområde for de som oppfylte visse vilkår (unntakssøknader). De som også fikk kjøpe kapasitetsøkning etter punkt 1 kunne samlet ikke få mer enn 6 % kapasitetsøkning.

⁷ Forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften) FOR-2017-01-16-61

⁸ Forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017–2018 (FOR-2017-12-20-2397)

⁹ <https://fiskeridir.no/content/download/20709/294938/version/230338/file/Kunngj%C3%B8ring%20av%20tilbud%20om%20kapasitets%C3%B8kning%20p%C3%A5%20eksisterende%20tillatelser%20pr.15.12.2017.pdf>, og <https://fiskeridir.no/content/download/20711/294948/version/80633/file/kunngjoring-tilbud-kapasitetsokning-uavhengig-av-miljostatus-i-produksjonsomrader.pdf>, besøkt 9/12-2018.

¹⁰ <https://fiskeridir.no/content/download/21000/298834/version/23/file/Korrigert-veileder-290118.pdf>, besøkt 9/12-2018.

¹¹ <https://fiskeridir.no/content/download/21003/298877/version/16/file/29.01.2018%20-%20Departementets%20svar%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20dokumentasjonsperioden%20i%20forskriften.pdf>, besøkt 9/12-2018.

¹² Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 (FOR-2018-05-15-731)

¹³ <https://fiskeridir.no/content/download/22340/314270/version/11/file/tillatelseskapasitet-auksjon-nfd-110618.pdf>, besøkt 9/12-2018.

3. Ytterligere kapasitetsøkning i grønne produksjonsområder ble auksjonert ut, opp til 6 % i alt når også økning fra punkt 1 og 2 var tatt med. Departementet bestemte i eget vedtak hvor mye som skulle være tilgjengelig for auksjon i hvert produksjonsområde.

De produksjonsområdene hvor miljøpåvirkningen var akseptabel, og som derfor ble «grønne», var:

- Område 1: Svenskegrensen til Jæren
- Område 7: Nord-Trøndelag med Bindal
- Område 8: Helgeland til Bodø
- Område 9: Vestfjorden og Vesterålen
- Område 10: Andøya til Senja
- Område 11: Kvaløya til Loppa
- Område 12: Vest-Finnmark
- Område 13: Øst-Finnmark

2.3 Eksisterende struktur i havbruksnæringen

For å vurdere fordelings- og effektivitetsmessige sider ved kapasitetsøkningen i 2018, så må denne ses opp mot situasjonen før kapasitetsøkningen fant sted. Vi går derfor her kort gjennom hvordan strukturen i havbruksnæringen var ved årsskiftet 2017/2018. Når vi her skriver havbruk og havbruksnæringen gjelder det kommersielt matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø.

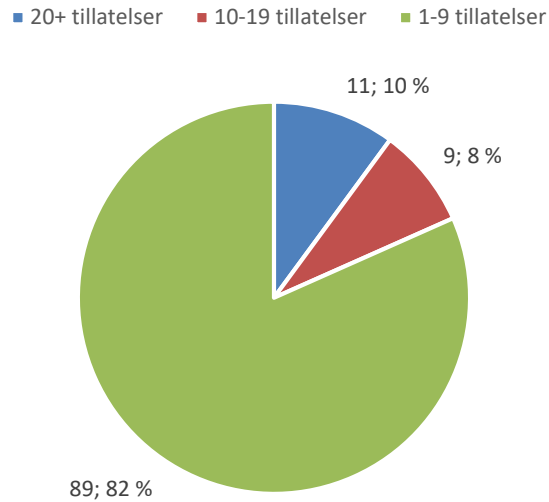
Per 31/12-2017 var det 984 slike tillatelser, med en samlet tillatelseskapasitet på 818 782 tonn MTB¹⁴. Det vil si at hver tillatelse i snitt var på 832 tonn.

Vi vil se på fordeling av tillatelser og MTB-kapasitet nasjonalt, for produksjonsområder, og mellom selskaper av ulik størrelse etter antall tillatelser. Vi bruker altså hvor mange tillatelser hvert selskap hadde ved utgangen av 2017 som mål på størrelse. Andre mål på størrelse kunne vært brukt, som omsetning eller totalkapital, men disse ville vært sterkt korrelert med antall tillatelser. Egenkapital som mål på størrelse ville variert mer med antall tillatelser per selskap. Vi bruker de samme størrelsesgrupper som er brukt i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser.

2.3.1 Nasjonal struktur i havbruksnæringen per 31/12-2017

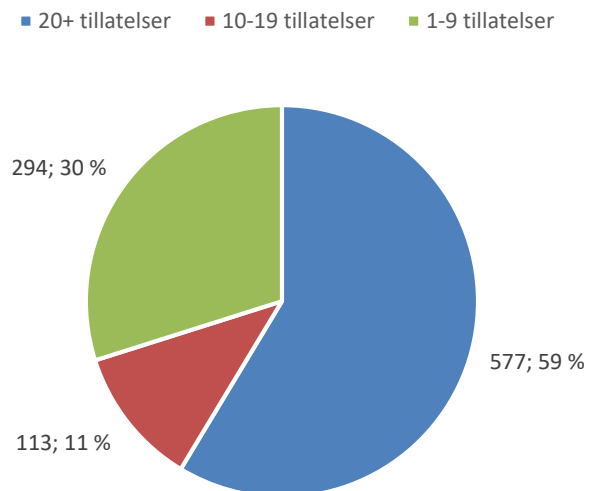
Det var totalt 109 aktører som hadde slike tillatelser som det her snakkes om. Det vil si at i snitt hadde hver aktør cirka 9 tillatelser. Som Figur 1 viser hadde reelt sett 89 av dem 1–9 tillatelser, 9 hadde 10–19 tillatelser, og 11 hadde 20 tillatelser eller mer.

¹⁴ Denne gjennomgangen er hovedsakelig basert på oversikten over i hvilke produksjonsområder de enkelte tillatelser for matfiskoppdrett av laks og ørret i sjø var plassert i per 31/12-2017; <https://fiskeridir.no/content/download/20135/284209/version/18/file/Innplasserte-tillatelser-2017.xlsx>. Sist besøkt 9/12-2018.



Figur 1 Totalt antall bedrifter i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per bedrift), og prosentvis andel av bedrifter. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 16.

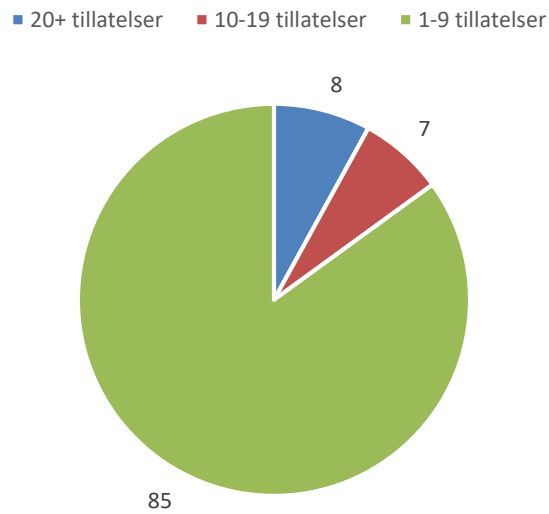
Figur 2 viser at selskapene med 20 tillatelser eller mer kontrollerer 59 % av alle tillatelser, selv om de kun utgjør 10 % av selskapene som har tillatelser. Selskapene med 10–19 tillatelser har omtrent like stor andel av tillatelsene som de selv utgjør av selskapene med tillatelser. Gruppen av selskaper med 1–9 tillatelser har en langt mindre andel av tillatelsene enn de selv utgjør av selskapene.



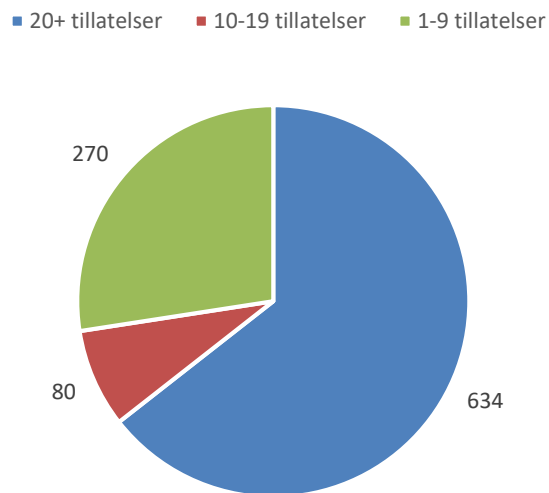
Figur 2 Totalt antall tillatelser i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per bedrift), og prosentvis andel av alle tillatelser. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 16.

De største selskapene i antall tillatelser nasjonalt er listet opp i Tabell 12, i vedlegget. Det er en aktør som klart skiller seg ut. Marine Harvest Norway AS har mer enn tre ganger så mange tillatelser som nummer to på lista.

Flere av selskapene som er registrert som tillatelseshavere inngår også i et av konsernene Lerøy, Salmar, Grieg Seafood eller Norway Royal Salmon. Hvis man tar høyde for dette ser man at konsentrasjonen i havbruksnæringen er noe større.



Figur 3 Totalt antall konsern og enkeltstående bedrifter i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per konsern/bedrift). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 17.



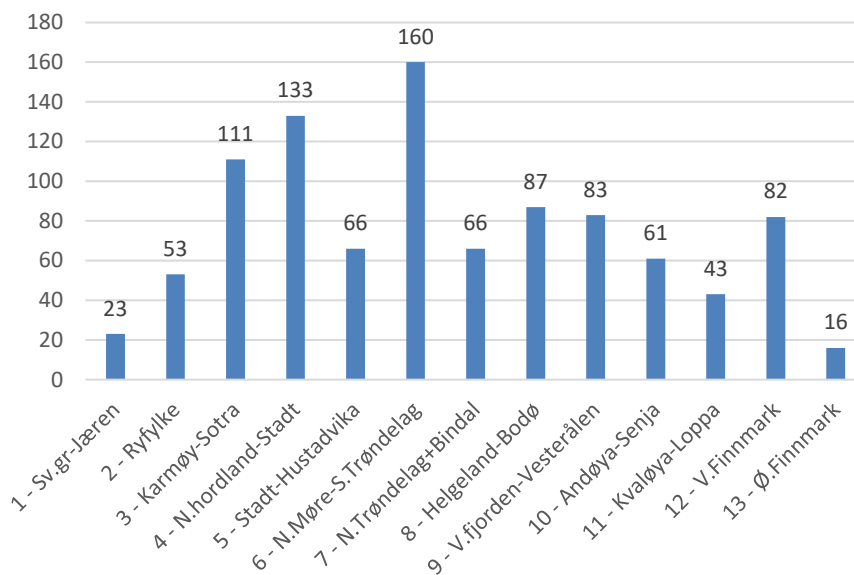
Figur 4 Totalt antall tillatelser i hver størrelsesgruppe (antall tillatelser per konsern/bedrift). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Tabell 17.

Dersom man ser på tillatelseskapasitet (tonn MTB) som hver av størrelsesgruppene av selskaper har, så er det omtrent som for andelene av antall tillatelser.

Hvis vi bare ser på de produksjonsområdene som er farget grønne i 2017, så er strukturen der marginalt forskjellig fra slik den er nasjonalt, slik Tabell 14 i vedlegget viser.

2.3.2 Struktur i produksjonsområdene per 31/12-2017

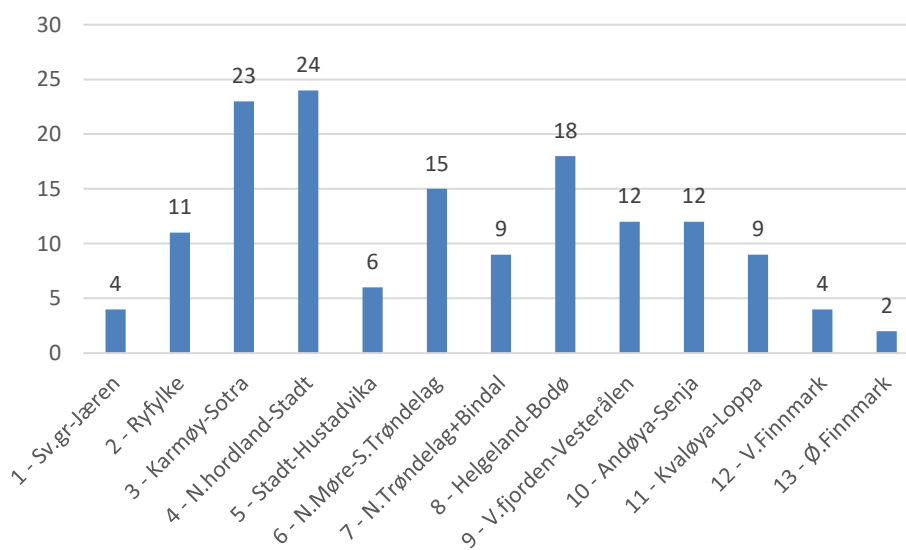
Antallet tillatelser i hvert produksjonsområde varierer stort, som Figur 5 viser. Produksjonsområde 13, Øst-Finnmark, hadde kun 16 tillatelser 31/12-2017, mens produksjonsområde 6, Nord-Møre – Sør-Trøndelag, hadde 160.



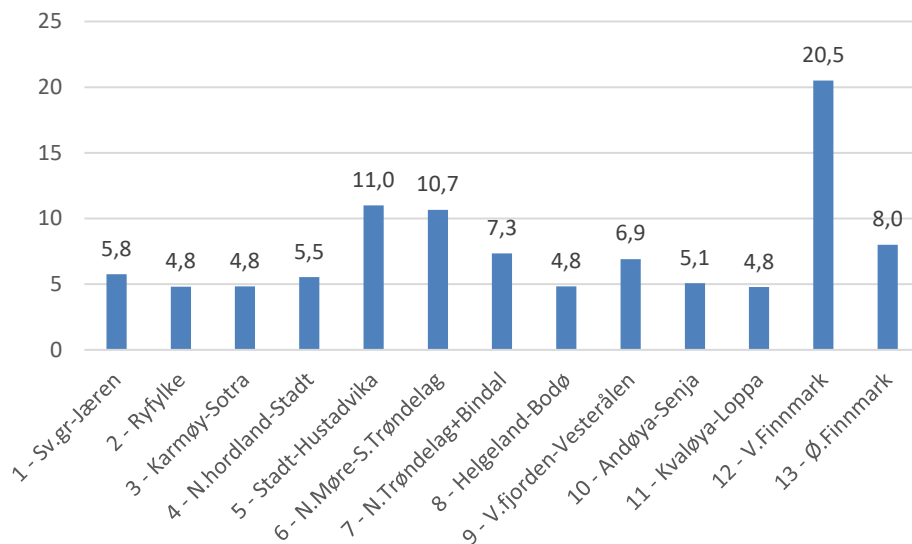
Figur 5 Antall tillatelser i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Antallet bedrifter som opererer i hvert produksjonsområde følger til en viss grad antallet tillatelser som er knyttet til produksjonsområdet, men ikke helt entydig, som Figur 6 viser.

Dette kommer mer tydelig fram i Figur 7, hvor vi ser at gjennomsnittlig antall tillatelser per selskap i hvert produksjonsområde varierer fra 4,8 til 20,5.

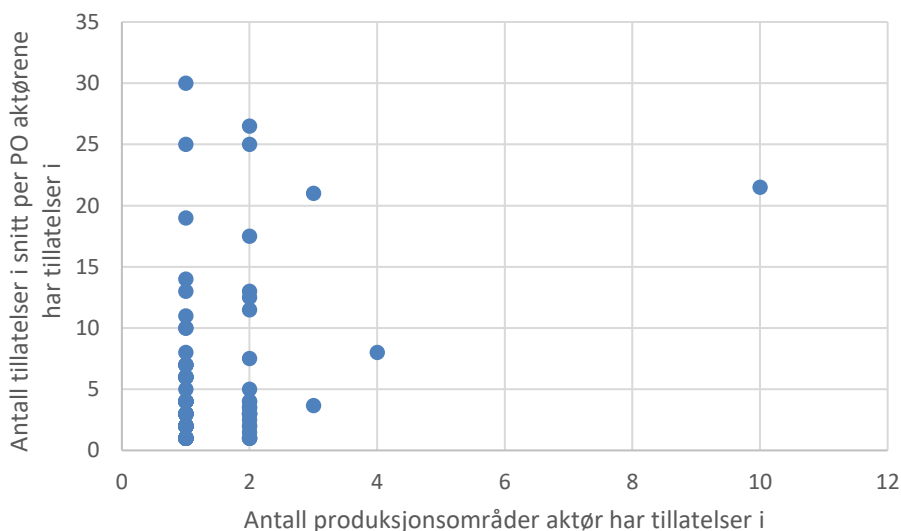


Figur 6 Antall bedrifter med tillatelser i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.



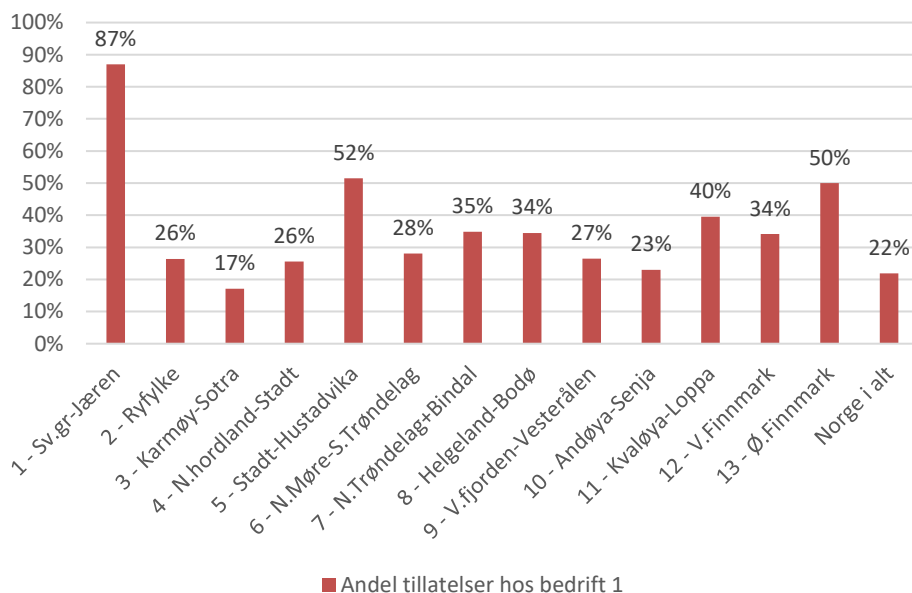
Figur 7 Gjennomsnittlig antall tillatelser per bedrifter i hvert produksjonsområde per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Flere selskaper har tillatelser i flere produksjonsområder. Figur 8 illustrerer spredningen av tillatelser for enkelt-selskaper mellom produksjonsområder. Vi ser at ett selskap har tillatelser registrert i 10 produksjonsområder (Marine Harvest), og at de i gjennomsnitt har 21,5 tillatelser i hver av disse produksjonsområdene. Ellers er det ett selskap som har tillatelser i fire produksjonsområder, og to som har det i tre produksjonsområder. De fleste selskapene har imidlertid bare tillatelser i ett eller to produksjonsområder. Bildet blir litt annerledes når man tar hensyn til at noen selskaper inngår i samme konsern, slik vi gjør i avsnitt 2.3.1.



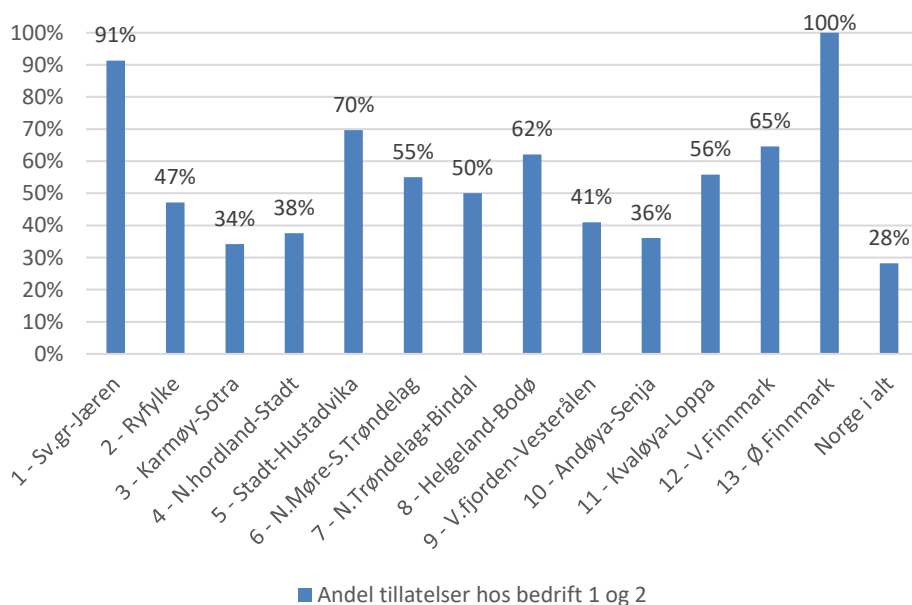
Figur 8 Gjennomsnittlig antall tillatelser per bedrifter i hvert produksjonsområde de opererer i, og antallet produksjonsområder de opererer i, per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

I stedet for å se på slike gjennomsnittstall, kan vi se på hvor stor andel av tillatelsene i hvert produksjonsområde det selskapet med flest tillatelser der har. Figur 9 viser at i tre produksjonsområder har ett enkelt selskap 50 % eller mer av tillatelsene. Det er produksjonsområde 1, 5 og 13. Særlig i produksjonsområde 1, Svenskegrensen til Jæren, må man kunne si at én aktør dominerer.



Figur 9 Andel tillatelser hos største selskap i hvert produksjonsområde 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Dersom man ser på hvor stor andel av tillatelsene de to største selskapene har til sammen i hvert produksjonsområde, så finner man at i ett produksjonsområde – 13 Øst-Finnmark – så er det bare to selskaper. Det er flere andre produksjonsområder hvor de to største aktørene til sammen dominerer næringen, i alle fall rent statistisk, men også flere hvor disse to er omtrent jevnstore.



Figur 10 Andel tillatelser samlet hos største og nest-største bedrift til sammen i hvert produksjonsområde 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Akvakulturregisteret gir en oversikt over tillatelser og deres tilknyttede lokaliteter. Fra oversikten over tillatelser innplassert i produksjonsområder per 31/12-2017 kan man også se i hvilke produksjonsområder lokalitetene til tillatelsene er. Da framgår det at kun for tillatelser i to produksjonsområder var lokaliteter også i et annet produksjonsområde (se Tabell 15 i vedlegget). Det er imidlertid bestemt at alle skal kunne få drive i minimum to produksjonsområder, for å sikre oppdretterne en viss fleksibilitet¹⁵. De enkeltaktører som har tillatelser i tilstøtende produksjonsområder kan operere med såkalt interregionalt biomassetak og drifte tillatelsene på tvers av områdene. Aktører som videreforedler en høy andel av fisken i Norge kan få interregionalt biomassetak for tre tilgrensende produksjonsområder, og i visse tilfeller kan aktører få dette for fire produksjonsområder. Det kan gi de en større fleksibilitet enn andre aktører. Slik sett kan det være gunstig å ha flere tillatelser i tilstøtende produksjonsområder. Det kan også gi en fleksibilitet knyttet til å by på produksjonskapasitet fra ulike, tilgrensende produksjonsområder.

2.3.3 Dominerende aktører?

Akvakulturloven med forskrifter har tidligere hatt egne bestemmelser knyttet til konsentrasjon av tillatelser hos enkeltaktører. Disse er nå opphevet. Det er dermed bare konkurranseloven som gjelder nå for denne typen problemstillinger i Norge. Formålet til loven er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Å vurdere om eller når en aktør har for dominerende posisjon kan være krevende. Det finnes ulike tekniske mål på markedskonsentrasjon, men et ofte brukt er Herfindahl-indeksen. Den beregnes ved at markedsandeler for hver aktør kvadreres og så summeres for hele markedet. Den beregnes ut fra markedsandeler enten målt som et tall mellom 0 og 1, eller som antall prosentandel. Vi forholder oss her til det siste. Ved monopol blir indeksen da 10 000, mens den ved markeder med svært høy grad av konkurranse kan nærme seg null.

For USA¹⁶ er det angitt tommelfingerregler knyttet til Herfindahl-indeks-verdier for å karakterisere markeder, slik

Tabell 1 Verdier for Herfindahl-indeks brukt for å karakterisere grad av konsentrasjon i markeder. Kilde: U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission.

Indeksverdi	Markedskarakteristikk
Under 1500	Ikke konsentrasjon
1500–2500	Moderat konsentrasjon
Over 2500	Høy konsentrasjon

Det presiseres at dette ikke kan brukes som en konklusjon av hvordan markedet er, men heller for å identifisere markeder og endringer i markedet som bør undersøkes nærmere med hensyn på konkurransesituasjonen. En rekke forhold kan spille inn her, inkludert om markedet egentlig har flere

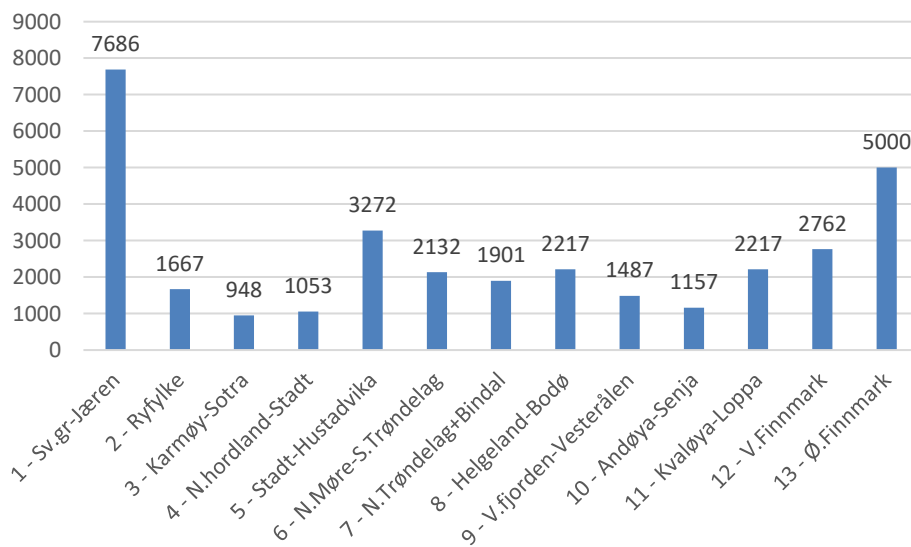
¹⁵ Pressemelding 17/1-2017 og forskrift: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/far-drive-i-to-produksjonsomrader/id2527411/>, og <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-produksjonsomrader-for-akvakultur-av-matfisk-i-sjo-av-laks-orret-og-regnbueorret-produksjonsomradeforskriften/id2527418/>

¹⁶ The U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission: Horizontal Merger Guidelines (19 August 2010) <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010>, lastet ned 28/11-2018.

delmarkeder som bør vurderes separat, om bakenforliggende eierskap eller kontroll er konsentrert og kan tenkes å spille en rolle, med mer.

Vi har beregnet Herfindahl-indeks ut fra hvor stor andel av tillatelseskapasiteten enkeltelskaper har i de ulike produksjonsområdene. Se Figur 11. Dette målet på å være en dominerende aktør bør trolig vurderes mer konservativt enn å bruke de indeksverdiene som er angitt over. Dette fordi de fleste markedene som selskapene i hvert produksjonsområde i Norge opererer i ikke er begrenset til det ene produksjonsområdet.

Vi merker oss uansett at produksjonsområde 1, 5, 11 og 13 stikker seg ut med høye indeksverdier. Det peker mot at der bør man være oppmerksom på muligheten for at enkeltaktører får eller utøver en dominerende posisjon.



Figur 11 Herfindahl-indeks for produksjonsområder, beregnet ut fra andel tillatelses-kapasitet for enkeltelskaper per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Rådata fra Fiskeridirektoratet.

3 Data og metode

Evalueringen er basert på data om følgende forhold:

1. Søknader og budgivning om kapasitetsøkning, regelverk og saksbehandling og endelig innvilgelse av kapasitetsøkning. Det kommer fra Fiskeridirektoratets nettside eller direkte fra Fiskeridirektoratet, fra Mattilsynet.no, fra Nærings- og fiskeridepartementet (regjering.no) og fra lovdata.no.
2. Strukturelle data om oppdrettsselskaper (også koblet med om de fikk kapasitetsøkning, fikk avslag, eller ikke søkte kapasitetsøkning) og om produksjonsområder. Dette inkluderer data fra akvakulturregisteret (fra fiskeridir.no) og fra selskapenes regnskapstall. Det siste er hentet fra forvalt.no.
3. Intervjuer med oppdrettere og saksbehandlere.

De kvantitative datasettene analyseres med hensyn på fordeling og endringer i tillatelseskapasitet for størrelsesgrupper av selskaper og i produksjonsområder. Videre gjøres det statistiske regresjonsanalyser av hvilke karakteristika ved selskapene som kan tenkes å samvariere med deres villighet til å kjøpe kapasitet.

Det har vært gjennomført telefonintervjuer med aktører som har vist interesse for auksjonen i juni 2018. De var valgt ut blant aktører som var påmeldte til informasjonsmøter om auksjonene arrangert av Fiskeridirektoratet, som kjøpte kapasitet i auksjonen gjennomført i juni 2018, eller som bydde men ikke fikk vinnende bud i samme auksjonen. Saksbehandlere hos Fiskeridirektoratet har besvart spørsmål over telefon og via epost.

Formålet med disse intervjuene har ikke vært å få et materiale som kunne brukes til statistisk analyse, men derimot å få fram ulike oppfatninger.

Det har vært intervjuet ni aktører som hadde deltatt på informasjonsmøter. Av disse leverte fem bud i auksjonen i juni, mens fire ikke leverte bud. Ni aktører som leverte bud i auksjonene har vært intervjuet, fem av disse fikk vinnende bud i auksjonen i juni, mens fire ikke vant fram da. Seks av de vi intervjuet hadde hatt unntakssøknader.

Forut før evalueringen var det kontakt med personvernombudet for forskning for å bekrefte at slik vi la opp prosjektet var det ikke meldepliktig eller krevde søknad knyttet til personvernregler.

For å få tilgang til sensitive opplysninger om budgivning og andre forhold ved kapasitetsøkningen har taushetserklæring blitt underskrevet, forskere ved Nofima har blitt ført opp på innsideliste, jf. verdipapirhandelloven § 3-5, og særlige forholdsregler har blitt tatt for å beskytte data.

4 Fordeling av tillatelseskapasitet

Vi viser her fordelingen av kapasitet til produksjonsområdene, både totalt og etter hver mekanisme i kapasitetsøkningen. Vi ser på om kapasitetsøkningen kom både til små og store aktører, og i hvilke produksjonsområder det kom nye aktører inn. Vi ser også på hvordan fordelingen påvirket næringsstrukturen i hvert produksjonsområde, og om enkeltaktører fikk en dominerende posisjon i større eller mindre grad der.

4.1 Samlet fordeling av kapasitetsøkning

I forbindelse med evalueringen har vi beregnet hvor mange tonn MTB som potensielt var tilgjengelig for kapasitetsøkning innenfor 6 % i de grønne produksjonsområdene. Vi ser da også på potensiell økning for 2 % økning på eksisterende tillatelser til fast pris, og resterende kapasitet opp til 6 % på auksjon. Dette er basert på oversikten over tillatelser plassert i produksjonsområder per 31/12-2017, og deres og tillatelseskapasitet, som er tilgjengelig på Fiskeridirektoratets nettsider¹⁷. Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte i brev 11/6-2018 hvor mye som skulle være tilgjengelig for fordeling på auksjon for de enkelte produksjonsområdene.

Vi ser fra Tabell 3 at vi beregner at nesten 24 000 tonn MTB var tilgjengelig i alt i grønne områder. Dette da med cirka 8 000 tonn til 2 % fast-pris og cirka 16 000 tonn på auksjon. For hver enkelt tillatelse skulle antall tonn tilgjengelig etter 2 % til fast-pris regelen rundes av til nærmeste hele tonn. Det gjorde at totalt antall tonn tilgjengelig for de fleste produksjonsområder ble større enn 2 % av total tillatelseskapasitet der. Det antall tonn MTB som Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte for auksjon var mindre for alle produksjonsområder enn det vi hadde beregnet som minimum tilgjengelig for auksjon. Departementet opplyser at det er fordi de har tatt hensyn til kapasitet fordelt til de grønne produksjonsområdene, slik det framgår av Tabell 4.

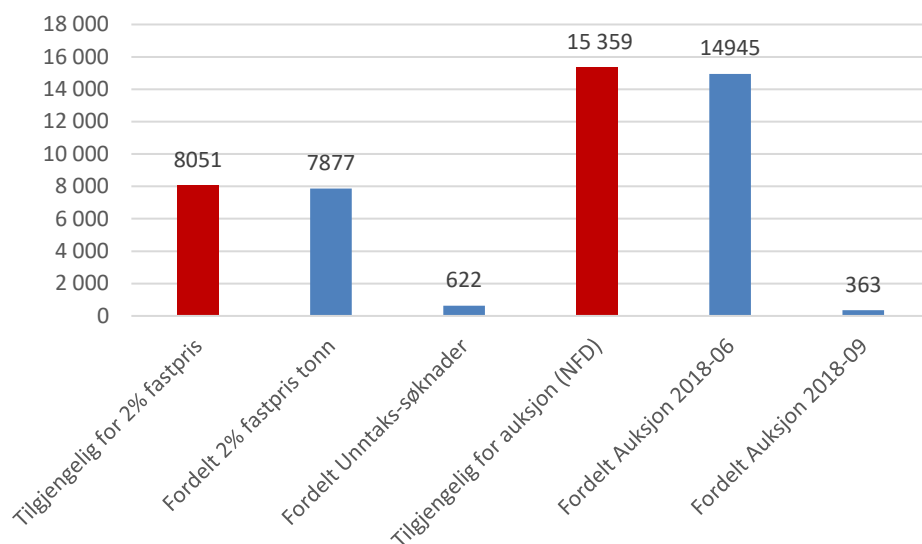
Totalt for hele kapasitetsøkningen i 2018, så ble det fordelt 23 807 tonn MTB, inkludert kapasitet gitt etter unntakssøknader, slik Tabell 2 viser. Det inkluderer da også 35 tonn fordelt etter unntakssøknader i produksjonsområder som ikke var grønne.

Tabell 2 Oversikt over tilgjengelig og fordelt kapasitet i kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

	Tonn MTB
Tilgjengelig kapasitet	
Beregnet 6 % vekst i grønne områder	23 823
Beregnet 2 % vekst i grønne områder (inkludert avrundning) + auksjonsvolum bestemt av NFD	23 410
Fordelt kapasitet	
Totalt, uten unntakssøknader	23 185
Totalt, med unntakssøknader for grønne produksjonsområder	23 772
Totalt, inkludert unntakssøknader for alle produksjonsområder	23 807

Figur 12 gir en oversikt over tilgjengelig og fordelt tillatelseskapasitet fordelt på de ulike mekanismene som var brukt ved tildelingen i 2018.

¹⁷ <https://fiskeridir.no/content/download/20135/284209/version/18/file/Innplasserte-tillatelser-2017.xlsx>, besøkt 8/12-2018.



Figur 12 Oversikt over kapasitetsøkning 2018 (tonn MTB). Kilde: Nofima. Rådata fra Fiskeridirektoratet.

Tabell 3 og Tabell 4 gir en mer detaljert oversikt over potensiell og faktisk kapasitetsøkning, også for hvert produksjonsområde. Fordelingen av ny kapasitet mellom produksjonsområdene speiler i all hovedsak hvor mye samlet kapasitet det var i produksjonsområdene før kapasitetsøkningen. Det er fordi det aller meste av kapasitet tilgjengelig for vekst var basert på eksisterende tillatelseskapasitet der, og nesten alt tilgjengelig ble fordelt.

Tabell 3 Potensiell kapasitetsøkning i produksjonsområdene (kapasitetsøkning etter unntaksregler ikke med). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Farge	Produksjonsområde	Før kap. økning (31/12-2017)		Potensiell kapasitetsøkning tonn MTB				
		Antall tillatelser	Sum tillatelseskapasitet tonn MTB	Beregnet tilgjengelig 6 % vekst	2 % av total kapasitet	Tilgj. 2 % til fastpris inkludert avrundning	Beregnet tilgjengelig 4 % på auksjon*	Tilgjengelig for auksjon (NFD)
Grønn	1 - Sv.gr-Jæren	23	18 525	1 112	371	368	741	609
Gul	2 - Ryfylke	53	42 120					
Rød	3 - Karmøy-Sotra	111	95 238					
Rød	4 - N.hordland-Stadt	133	105 105					
Gul	5 - Stadt-Hustadvika	66	51 610					
Gul	6 - N.Møre-S.Trøndelag	160	127 660					
Grønn	7 - N.Trøndelag+Bindal	66	51 480	3 089	1 030	1 056	2059	2 033
Grønn	8 - Helgeland-Bodø	87	69 836	4 190	1 397	1 428	2793	2 654
Grønn	9 - V.fjorden-Vesterålen	83	64 350	3 861	1 287	1 320	2574	2 585
Grønn	10 - Andøya-Senja	61	57 741	3 464	1 155	1 161	2310	2 303
Grønn	11 - Kvaløya-Loppa	43	41 259	2 476	825	830	1650	1 572
Grønn	12 - V.Finnmark	82	77 970	4 678	1 559	1 568	3119	2 970
Grønn	13 - Ø.Finnmark	16	15 888	953	318	320	636	633
Sum		984	818 782	23 823	7 941	8051	15 882	15 359

*) hvis all beregnet tilgjengelig kapasitet til 2 % fastpris kjøpes og det ikke er unntakssøknader.

Tabell 4 Faktisk kapasitetsøkning tonn MTB i produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	2 % fastpris	Auksjon 2018-06	Auksjon 2018-09	Sum auksjon	Unntaks-søknader	Sum i alt
1 - Sv.gr-Jæren	368	993	16	1 009	135	1 512
2 - Ryfylke					20	20
3 - Karmøy-Sotra						0
4 - N.hordland-Stadt					15	15
5 - Stadt-Hustadvika						0
6 - N.Møre-S.Trøndelag						0
7 - N.Trøndelag+Bindal	1 056	3 338	145	3 483		4 539
8 - Helgeland-Bodø	1 404	804	200	1 004	132	2 540
9 - V.fjorden-Vesterålen	1 208	2 902		2 902	68	4 178
10 - Andøya-Senja	1 161	2 103		2 103		3 264
11 - Kvaløya-Loppa	792	2 413	2	2 415		3 207
12 - V.Finnmark	1 568	2 075		2 075	140	3 783
13 - Ø.Finnmark	320	317		317	112	749
Totalsum	7 877	14 945	363	15 308	622	23 807

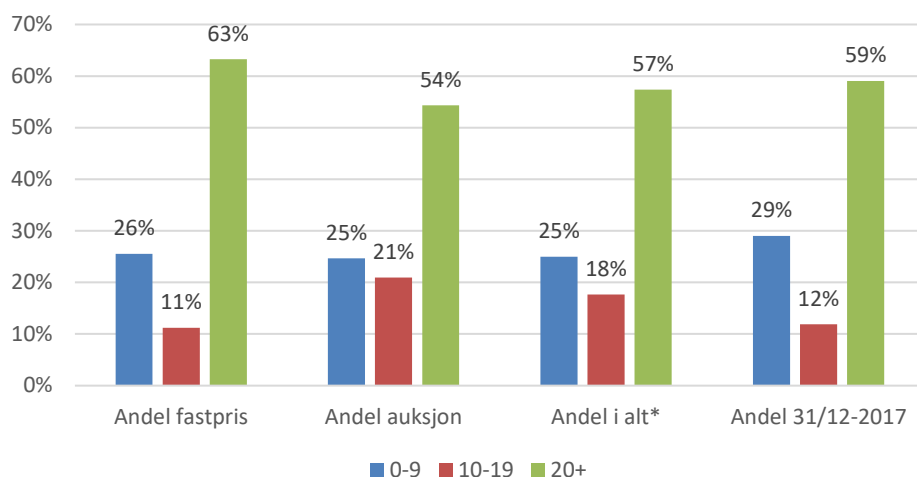
4.2 Fordeling av ny kapasitet mellom små og store aktører

Fordelingen av ny kapasitet mellom ulike størrelsesgrupper av oppdrettere¹⁸ framgår av Figur 13. Figuren viser også hvordan fordelingen nasjonalt var per 31/12-2017, til sammenligning. Vi minner om at den relative fordelingen av tillatelser i de grønne produksjonsområdene før kapasitetsøkningen var ganske lik som nasjonalt (se Tabell 13 og Tabell 14).

Totalt for kapasitetsøkningen så ser vi at både de små og de store aktørene har fått en mindre andel av ny kapasitet enn det de hadde før. De mellomstore aktørene (10–19 tillatelser) har derimot økt sin andel. Dette skyldes at de har kjøpt en relativt sett mye større andel på auksjon enn det de hadde per 31/12-2017.

På auksjon kjøpte både små og store aktører mindre enn deres relative andel ved årsskiftet. Til fastpris var det de store selskapene som kjøpte mer enn «sin» andel, mens de to andre gruppene kjøpte relativt sett mindre.

¹⁸ Når kategorien for de minste står fra «0–9» er det fordi også noen selskaper som ikke hadde tillatelser per 31/12-2017 er med. Dette er basert på størrelsesfordelingen blant de aktørene som kjøpte kapasitet til fastpris eller i auksjonen. Dette er nesten de samme som de som var i grønne produksjonsområder per 31/12-2017. Det var 51 selskaper registrert der før kapasitetsøkningen, og 47 av disse kjøpte kapasitet. I tillegg kjøpte tre nye aktører kapasitet der.

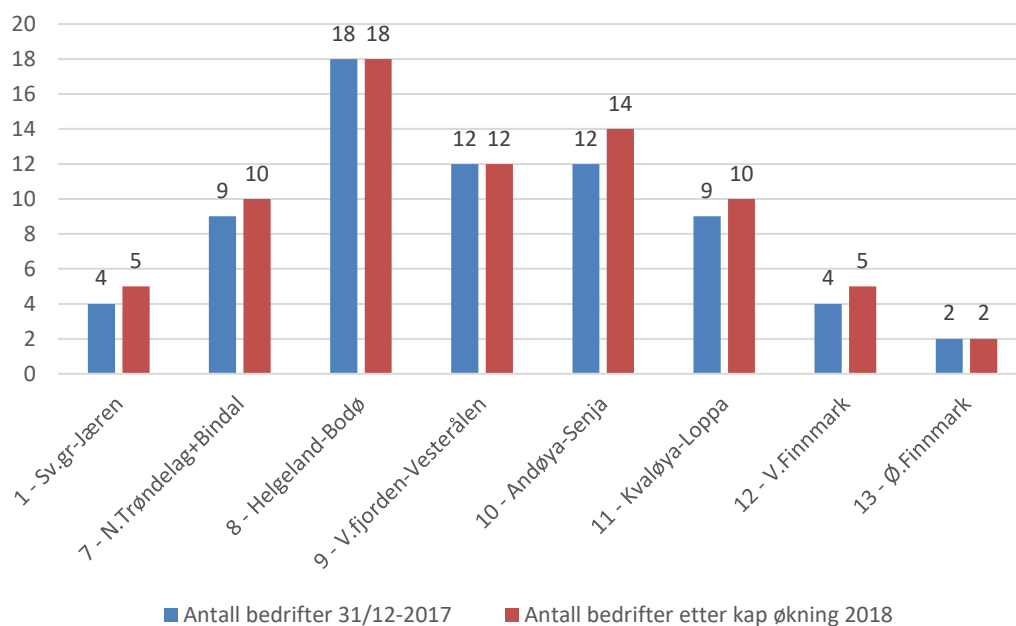


Figur 13 Fordeling av ny kapasitet i grønne produksjonsområder 2018 etter størrelsesgruppe (*utenom unntakssøknader), og nasjonale andeler etter størrelsesgruppe per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Tabell 18, Tabell 19, Tabell 20 og Tabell 21 i vedlegget gir detaljerte tall for dette.

4.3 Nye aktører i produksjonsområdene

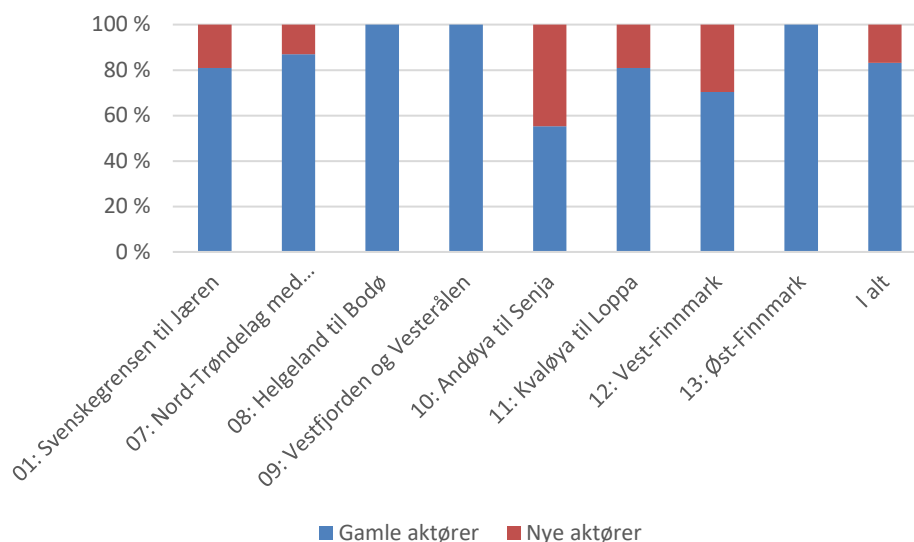
Inntil 2 % av økt kapasitet var forbeholdt å komme på eksisterende tillatelser i produksjonsområdene, men hvem som helst kunne by på kapasitet lagt ut til auksjon, så lenge de oppfylte noen minstekrav. Det var altså mulig for nye aktører å komme inn i et produksjonsområde. Det viser seg at i fem av de åtte produksjonsområdene kom det inn nye aktører, i betydningen aktører som ikke hadde tillatelser der tidligere. Alle, med ett unntak, hadde imidlertid tillatelser i andre produksjonsområder. For de fleste var det snakk om bare én aktør, men i ett produksjonsområde kom det to, som Figur 14 viser.



Figur 14 Antall bedrifter i hvert produksjonsområde før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

I de produksjonsområdene nye aktører kom inn, så kjøpte de mellom 13 % og 45 % av det som ble fordelt på auksjon der, som Figur 15 viser. Totalt kjøpte nye aktører i produksjonsområdene 17 % av det som ble solgt på auksjon. Tabell 5 gir mer detaljerte tall.

Dette betyr at, når vi også tar hensyn til fordelingen av kapasitet etter 2 %-ordningen til selskaper med eksisterende tillatelser i produksjonsområdene, så har etablerte aktører i produksjonsområdene fått 89 % av kapasitetsøkningen, og nye aktører har fått 11 %.



Figur 15 Fordeling av kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 mellom gamle og nye aktører i produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Tabell 5 Fordeling av kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 mellom gamle og nye aktører. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

	Tonn MTB fordelt på auksjonene		Andel av kapasitet fordelt på auksjon	
	Gamle aktører	Nye aktører	Gamle aktører	Nye aktører
01: Svenskegrensen til Jæren	493	116	81 %	19 %
07: Nord-Trøndelag med Bindal	1 768	265	87 %	13 %
08: Helgeland til Bodø	2 654	0	100 %	0 %
09: Vestfjorden og Vesterålen	2 585	0	100 %	0 %
10: Andøya til Senja	1 250	1 013	55 %	45 %
11: Kvaløya til Loppa	1 272	300	81 %	19 %
12: Vest-Finnmark	2 080	879	70 %	30 %
13: Øst-Finnmark	633	0	100 %	0 %
I alt	12 735	2 573	83 %	17 %

4.4 Dominerende aktører i produksjonsområdene?

Vi viste i avsnitt 2.3.2 og 2.3.3 at per 31/12-2017 hadde ett eller to selskaper kontroll over store deler av de tillatelsene som var i noen produksjonsområder. I produksjonsområde 1, 5 og 13 hadde én aktør 50 % eller mer av tillatelsene. I de samme områdene hadde de to største aktørene sammen 70 % eller mer av tillatelsene. Beregningene av Herfindahl-indeks i 2.3.3 gir det samme bildet.

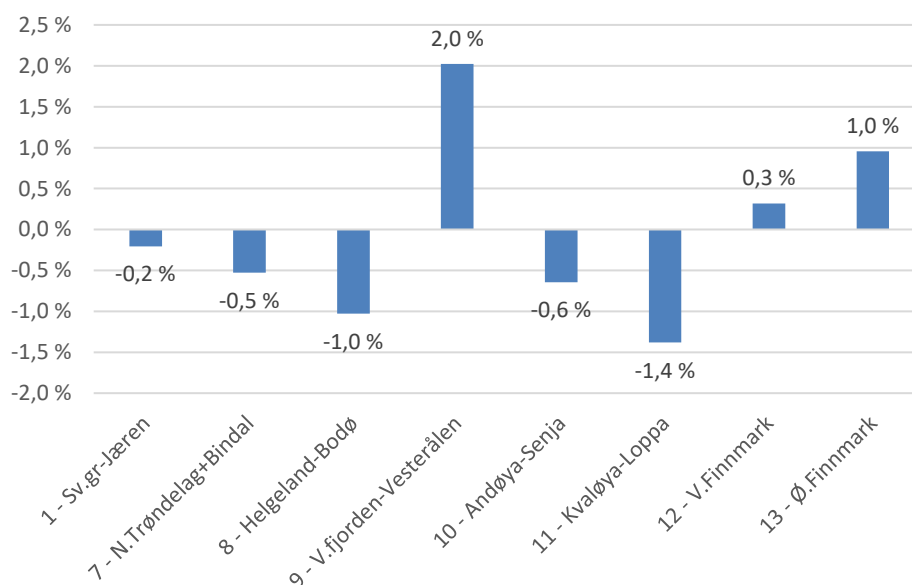
Produksjonsområde 5 var gult, og kunne derfor kun få økt kapasitet gjennom unntakssøknader. Område 1 og 13 har derimot fått en del kapasitetsøkning nå. Det er derfor interessant å se hvordan fordelingen av kapasitetsøkningen har påvirket hvor dominerende aktører er der.

For produksjonsområde 1 har andelen tillatelseskapasitet kontrollert av den største og de to største aktørene gått ned (se Figur 9 og Figur 10, og tall i Tabell 22 i vedlegget). De har dermed fått en mindre dominerende posisjon etter dette målet, og også ut fra Herfindahl-indeksen (se Tabell 23 i vedlegget), selv om det er marginale endringer.

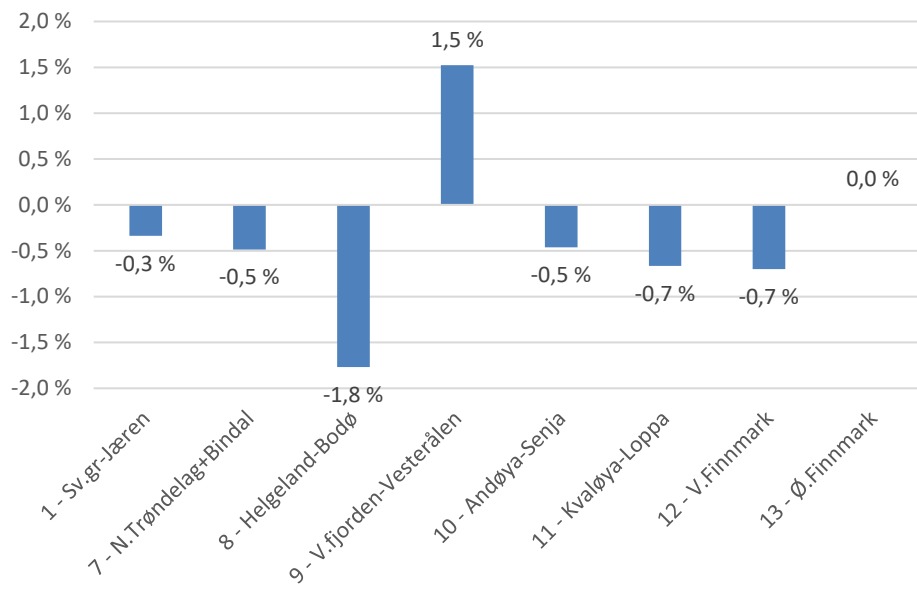
I produksjonsområde 13 har den største aktøren økt sin andel av tillatelseskapasiteten. For de to største samlet sett er derimot andelen uendret. Det siste skyldes at det fortsatt bare er to aktører i dette området.

De to produksjonsområdene med størst endring er 9 og 11. Produksjonsområde 9 hadde ikke i noen særlig grad dominerende aktører før kapasitetsøkningen, og også etter kapasitetsøkningen er denne begrenset. Produksjonsområde 11 hadde moderat mot høy konsentrasjon før kapasitetsøkningen, men denne ble redusert gjennom fordelingen av kapasitet i 2018.

Vi finner for øvrig ingen sammenheng mellom hvor stor andel av kapasitet tilgjengelig på auksjon som kjøpes av nye aktører og hvor stor andel av tillatelseskapasitet som den største eller de to største aktørene hadde før kapasitetsøkningen.



Figur 16 Endring i andel tillatelseskapasitet største bedrift har i produksjonsområdene etter kapasitetsøkning i 2018 (uten unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.



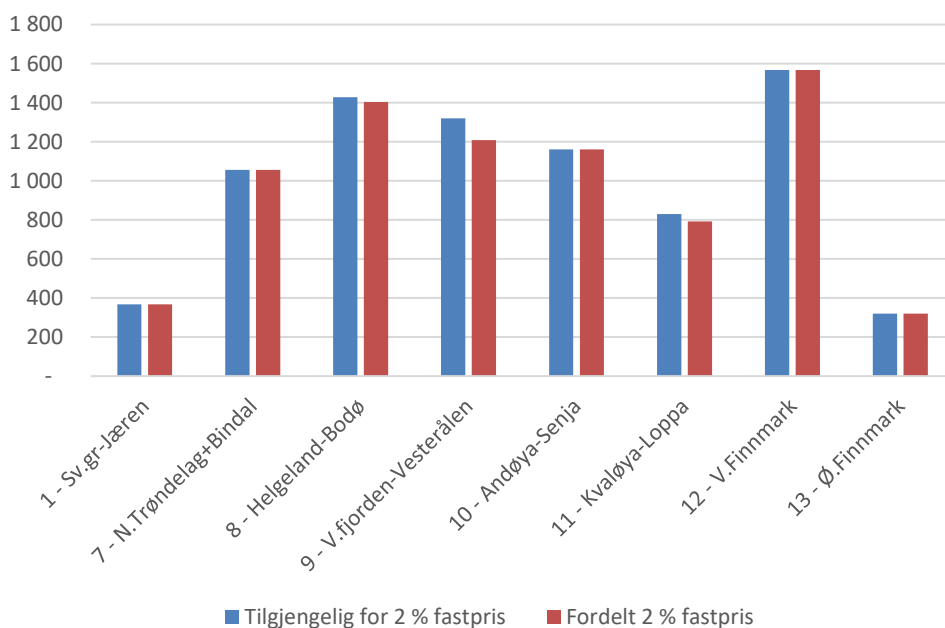
Figur 17 Endring i andel tillatelseskapasitet de to største bedrifter har i produksjonsområdene etter kapasitet-økning i 2018 (uten unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

5 Økt kapasitet på eksisterende tillatelser i grønne områder

Etter forskriften om kapasitetsøkning i 2017/18 skulle det gis tilbud om 2 % økning av kapasiteten på eksisterende tillatelser hjemmehørende i de produksjonsområder som var «grønne». Vederlaget var fast på 120 000 kroner per tonn MTB. For tillatelser på 780 tonn MTB som brukte denne muligheten ble vederlaget på 1 920 000 kroner, mens for de som var på 945 tonn MTB ble vederlaget på 2 280 000 kroner. Økningen skulle rundes av til nærmeste hele tonn, og ble derfor på henholdsvis 16 (avrundet fra 15,6 tonn) og 19 (avrundet fra 18,9) tonn per tillatelse.

Av de 51 selskapene som var registrert med tillatelser i de grønne produksjonsområdene 31/12-2017 har 47 kjøpt kapasitet til fastpris etter 2 prosentreglene. Figuren under viser tilgjengelig kapasitet for kjøp, beregnet av oss, og faktisk fordeling (se Tabell 3 og Tabell 4 i vedlegget for tall). For 4 produksjonsområder er fordelt kapasitet større enn hva vi har beregnet, men dette skyldes nok avrundingen til hele tonn.

De aller fleste som hadde mulighet til å kjøpe kapasitet i denne ordningen utnyttet det fullt ut. Etter våre beregninger ble 97,4 % av tilgjengelig kapasitet kjøpt.



Figur 18 Beregnet tilgjengelig og fordelt tillatelseskapasitet etter 2 % fastprisordning i 2018 (tonn MTB), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

6 Unntakssøknader

Veileder¹⁹ til forskrift om kapasitetsøkning i 2017/18 angir følgende om unntakssøknader: Det kan søkes ut fra to ulike sett med kriterier. Det første er etter § 12 første ledd bokstav a) og angir at det dokumenteres av en uhildet faginstans at «... lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser» for den sist gjennomførte produksjonssyklusen og samtidig for en periode på minimum 12 måneder. Denne bestemmelsen er særlig aktuell ved bruk av teknologiske løsninger som motvirker spredning av lakselus.

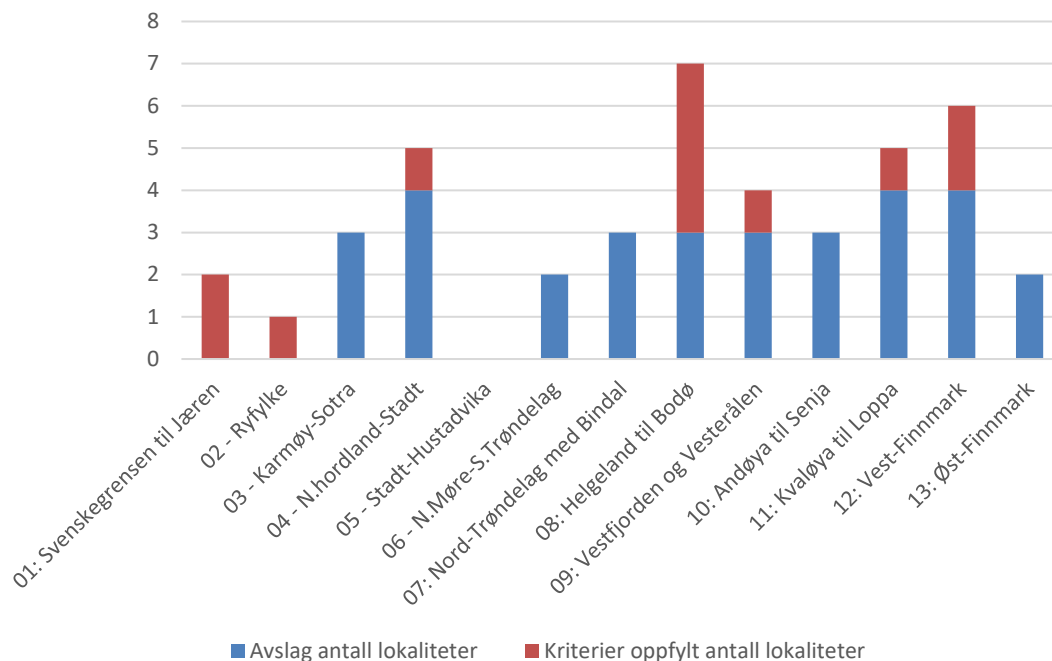
Det andre settet med kriterier er etter § 12 første ledd bokstav b) og krever; 1) at det var færre enn 0,1 voksne hunnlus per fisk ved alle tellinger i perioden 1. april til 30. september i årene 2016 og 2017, eller at utslippet av egg og frittsvømmende stadier av lakselus til miljøet ikke er større enn det utslippet ville ha vært fra et tilsvarende antall fisk med et lusenivå på 0,1 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk, og; 2) at det ikke er behandlet medikamentelt mot lakselus mer enn 1 gang under den siste produksjonssyklusen. Dersom produksjonssyklusen er kortere enn 12 måneder, forlenges perioden bakover i tid til 12 måneder, men samtidig slik at hele produksjonssyklusen omfattes.

Veilederen angir videre at «Her stilles det altså krav til svært lave nivåer av lus samtidig med at disse nivåene skal være oppnådd med et minimum av medikamentell behandling. Kravet om under 0,1 voksne hunnlus per fisk gjelder for hver uke det har stått fisk i anlegget i perioden 1. april til 30. september i årene 2016 og 2017. For å justere for statistiske tellefeil, er det presisert i andre ledd at den observerte verdien kan overstige 0,17 bare ved en telling per periode og at lusenivå høyere enn 0,1 ikke er påvist i mer enn tre påfølgende tellinger per periode.»

Det kom unntakssøknader knyttet til 43 ulike lokaliteter, og samlet involverte det 25 ulike tillatelsehavere. Unntakssøknadene fordelte seg ut over alle produksjonsområder, utenom område 5, slik Figur 19 viser²⁰. Figuren viser også utfallet av vurderingen som Mattilsynet gjorde. Vi ser at det er stor variasjon mellom produksjonsområder med hensyn på antall søknader og andeler av avslag og kriterier vurdert oppfylt, men det er ingen åpenbar systematikk i dette.

¹⁹ Veileder til forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2017/2018, <https://fiskeridir.no/content/download/21000/298834/version/23/file/Korrigert-veileder-290118.pdf>, besøkt 8/12-2018.

²⁰ Oversikten over søknader behandlet av Mattilsynet er her: https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/kapasitetsokning_2017_2018_oversikt_soknader_behandlet_av_mattilsynet.29846, besøkt 8/12-2018.



Figur 19 Unntakssøknader og utfall av behandling i de enkelte produksjonsområdene. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.

Det som er klart er at en stor andel av søknadene ble vurdert av Mattilsynet til å ikke oppfylle kriteriene. Av de 43 søknadene ble hele 31 avslått (se Tabell 24 i vedlegget). Seks selskaper opplevde å få både avslag og kriterier oppfylt på sine søknader, mens resten av søkerne hadde enten alle avslag eller alle innvilget.

Samlet peker dette mot at regelverket var uklart/vanskelig å forstå, eller at det hadde rom for skjønnsvurderinger og at selskapene vurderte at det, sett opp mot søknadsgebyret som ble krevd, var tilstrekkelig stor sjans for at skjønnet ville føre til at kriteriene ble vurdert å være oppfylt.

En gjennomgang vi har gjort av hvorfor det ble gitt avslag for de ulike lokalitetene viser at det var ingen som søkte utfra kriteriet om at lakseluslarver ikke slippes ut i frie vannmasser, dokumentert av en uhildet faginstans. Alle søkte dermed på grunnlag av lakselustall, antall medikamentelle behandlinger og at det ikke var gjort vedtak om redusert MTB på lokaliteten med effekt i 2016 eller 2017. Vi ser at 18 søknader ble avslått fordi de ikke oppfylte ett av kravene som var stilt, 12 søknader ble avslått fordi det var to krav de ikke oppfylte, mens en søknad hadde tre krav den ikke oppfylte.

Tabell 6 viser hvor mange lokaliteter som ikke oppfylte de ulike kravene. Det var like mange søknader som ikke oppfylte krav til lusetall, om medikamentelle behandlinger mot lus, og som det ikke var tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om de oppfylte disse kravene. Det siste skyldtes i all hovedsak at man ikke hadde hatt drift på den aktuelle lokaliteten i lang nok periode. Alle oppfylte krav om at det ikke måtte være vedtak om å redusere MTB på lokaliteten i 2016 eller 2017.

Tabell 6 Antall lokaliteter som ikke oppfylte ulike krav etter unntaksbestemmelsene. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.

Krav knyttet til...	Antall søknader som ikke oppfylte krav
Lusetall	15
Medikamentelle behandlinger	15
Tilgjengelig vurderingsgrunnlag	15
Vedtak om redusert MTB	0

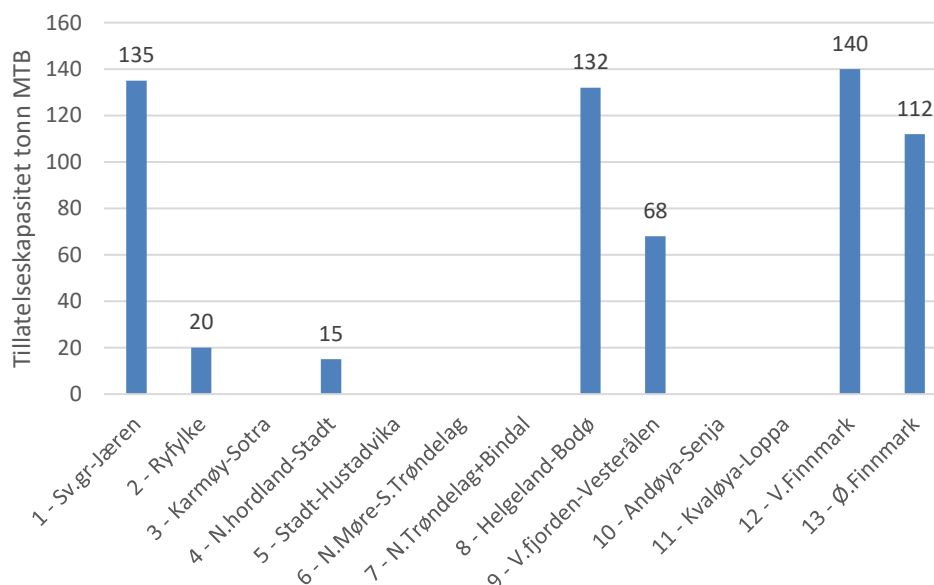
Vi har også sett på om det er noen systematikk med hvilke krav som førte til avslag i de ulike produksjonsområdene, men det er det ikke.

Vi har videre intervjuet seks selskaper som hadde unntakssøknader. Flere sa at de fant reglene for unntakssøknader uklare, men noen sa også klart at de *ikke* oppfattet reglene som uklare. Noen blant disse siste sa imidlertid at reglene ble praktisert strengere enn forventet.

Vi har ikke gått dypt inn i vurderingene som Mattilsynet har gjort av de enkelte søknadene, og heller ikke i regelverket for dette. Det har vi sett på som utenfor mandatet til denne evalueringen.

Når såpass stor andel av søkerne har fått avslag, og flere gir uttrykk for at de oppfatter reglene som uklare, så peker det mot at reglene kunne vært klarere. Vi kan imidlertid ikke utelukke at oppdretterne leverte søknader i håp om at det skulle bli mulig å få kjøpe ny kapasitet til fast pris, selv om de ikke trodde at de oppfylte kriteriene. Oppsiden ved å få kjøpe kapasitet slik var trolig så mye større enn kostnaden ved å skrive søknad, så selv om sjansen var liten for at søknaden ble akseptert, så ble det vurdert som verdt det.

Utfallet av unntakssøknadene i form av økt kapasitet på tillatelsesnivå er ikke offentlig tilgjengelig, men fordelingen på produksjonsområder har vi fått lov å gjengi her (Figur 20). Vi ser at det største volumet økt kapasitet kom i grønne produksjonsområder (1 + 7-13). Til sammen var økningen på 622 tonn MTB.



Figur 20 Kapasitetsøkning etter unntakssøknader 2018 (tonn MTB på tillatelser), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

7 Auksjoner

Auksjonene var regulert av en egen forskrift (FOR-2018-05-15-731) vedtatt 15/5-2018. Utkast til forskrift var på høringsrunde²¹ i mars-april 2018. I tillegg til forskriften ble det laget et utfyllende regelverk²² fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 23/5-2018 (og endret 25/5-2018). Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte i brev²³ til Fiskeridirektoratet 11/6-2018 hvor mye som skulle være tilgjengelig for fordeling på auksjon i hvert produksjonsområde.

Det ble arrangert en elektronisk auksjon 18.-20. juni 2018. Der ble over 97 % av kapasiteten solgt. Det ble så laget en forskrift for salg av restkapasitet i en oppfølgende auksjon (FOR-2018-08-30-1323). Restkapasiteten i produksjonsområdene ble delt opp i åtte «pakker» på et gitt antall tonn og solgt gjennom en lukket (skriftlig) budrunde i september 2018. Tabell 7 gir en oversikt over tilgjengelig og solgt kapasitet for hvert produksjonsområde og samlet.

Tabell 7 Tilgjengelig og solgt tonn MTB på auksjonene i 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

	Tilgjengelig	Solgt 2018-06	Solgt 2018-09	Usolgt
01: Svenskegrensen til Jæren	609	593	16	0
07: Nord-Trøndelag med Bindal	2 033	1 888	145	0
08: Helgeland til Bodø	2 654	2 454	200	0
09: Vestfjorden og Vesterålen	2 585	2 585	0	0
10: Andøya til Senja	2 303	2 263	0	40
11: Kvaløya til Loppa	1 572	1 570	2	0
12: Vest-Finnmark	2 970	2 959	0	11
13: Øst-Finnmark	633	633	0	0
Sum	15 359	14 945	363	51

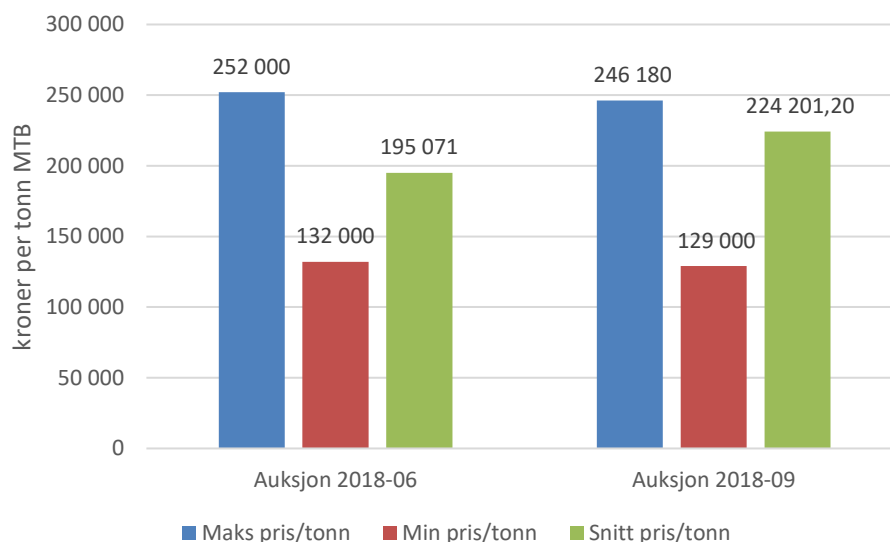
7.1 Priser per tonn og enkeltbud

Det var satt en minstepris på 120 000 kroner per tonn MTB i auksjonene. Laveste bud som fikk tilslag var 129 000 kroner per tonn, og høyeste var 252 000 kroner per tonn, som Figur 21 viser. Det var relativt lite forskjell i maksimum, minimum og gjennomsnittlig pris per tonn MTB mellom auksjonen i juni og den i september.

²¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utkast-til-forskrift-om-kapasitetsokning-for-tillatelser-til-akvakultur-med-matfisk-i-sjo-av-laks-orret-og-regnbueorret-i-2018/id2593105/>, besøkt 25/11-2018.

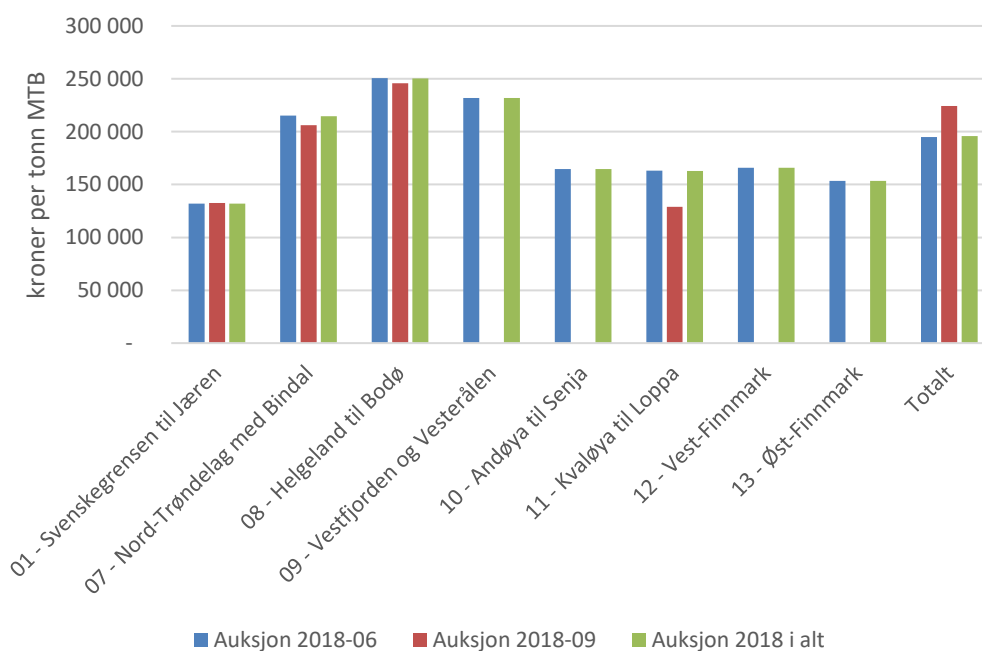
²² Regelverk for gjennomføring av auksjon av nye tillatelser til akvakultur med matfisk av laks, ørret og regnbueørret, <https://fiskeridir.no/content/download/22066/311411/version/40/file/akvakultur-auksjon-detaljert-regelverk.pdf>, besøkt 5/12-2018

²³ Fastsettelse av tillatelseskapasitet til auksjonstildeling, <https://fiskeridir.no/content/download/22340/314270/version/11/file/tillatelseskapasitet-auksjon-nfd-110618.pdf>, besøkt 5/12-2018



Figur 21 Pris per tonn MTB i vinnende bud i auksjonene; Maksimum, minimum og snitt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Den gjennomsnittlige prisen som ble realisert i auksjonene varierte imidlertid betydelig mellom produksjonsområdene, som Figur 22 viser. Det var også noe forskjell i gjennomsnittspris mellom auksjonene i juni og september for noen produksjonsområder. Tabell 8 gir mer detaljert info om volum og priser for hvert produksjonsområde og hver auksjon.

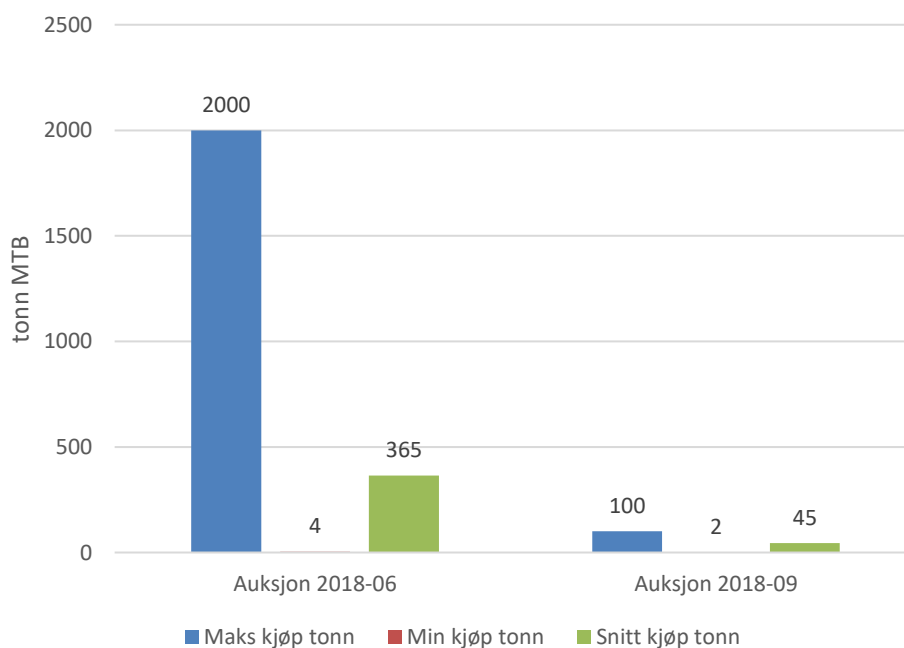


Figur 22 Snittpris per tonn MTB i auksjonene i 2018 for hvert produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Tabell 8 Tonn kjøpt, total sum betalt og snittpris per tonn, per produksjonsområde, for auksjonene i juni og september 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

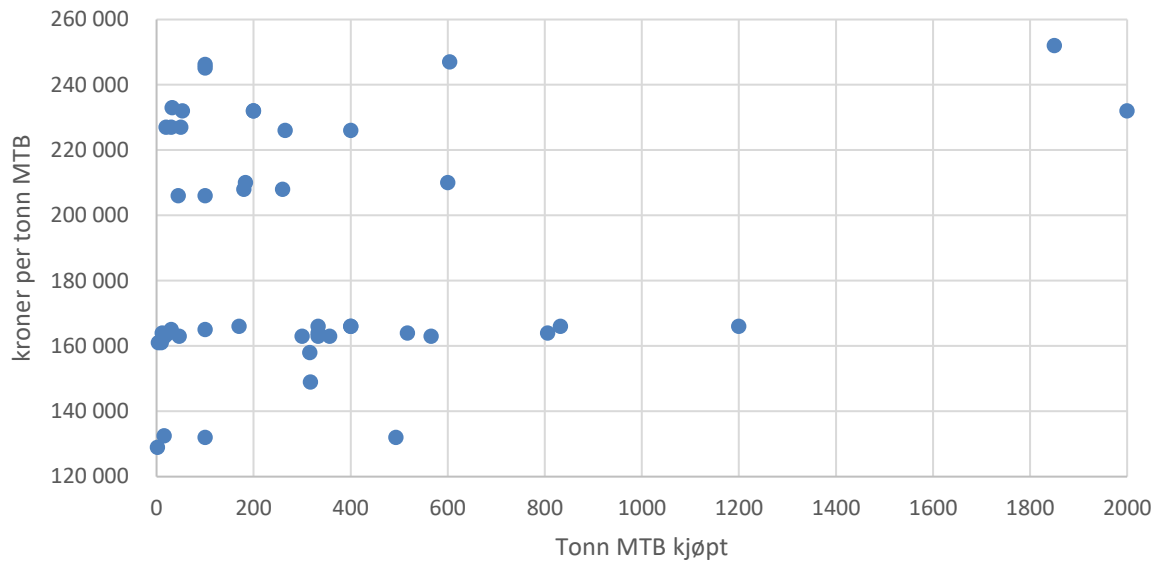
Prod. område	Auksjon 2018-06			Auksjon 2018-09			Auksjon samlet		
	Antall tonn kjøpt	Total sum Mill. kr	Snittpris kr/tonn	Antall tonn kjøpt	Total sum Mill. kr	Snittpris kr/tonn	Antall tonn kjøpt	Total sum Mill. kr	Snittpris kr/tonn
01 – Svenskegrensen til Jæren	593	78,3	132 000	16	2,1	132 500	609	80,4	132 013
07 - Nord-Trøndelag med Bindal	1 888	406,2	215 169	145	29,9	206 000	2 033	436,1	214 515
08 - Helgeland til Bodø	2 454	615,4	250 769	200	49,1	245 685	2 654	664,5	250 386
09 - Vestfjorden og Vesterålen	2 585	599,3	231 819				2 585	599,3	231 819
10 - Andøya til Senja	2 263	372,3	164 504				2 263	372,3	164 504
11 - Kvaløya til Loppa	1 570	255,9	162 982	2	0,3	129 000	1 572	256,1	162 939
12 - Vest-Finnmark	2 959	490,9	165 891				2 959	490,9	165 891
13 - Øst-Finnmark	633	97,2	153 493				633	97,2	153 493
I alt	14 945	2915,3	195 071	363	81,4	224 201	15 308	2 996,7	195 762

I tillegg til at pris per tonn MTB varierte betydelig både i enkeltbud og i snitt mellom produksjonsområder, så var det også svært stor variasjon i antallet tonn kapasitet kjøpt på enkeltbud, som Figur 23 viser. Det største volumet kjøpt i ett bud var 2000 tonn, mens minste var på kun 2 tonn. Gjennomsnittlig vinnende budstørrelse var på 365 tonn. For auksjonen i september var volumet definert gjennom de «pakkene» med kapasitet som ble lagt ut for auksjon. I auksjonen i juni kunne man by på all kapasitet tilgjengelig i et produksjonsområde, slik at ett bud kunne vært for et volum på 2970 tonn.



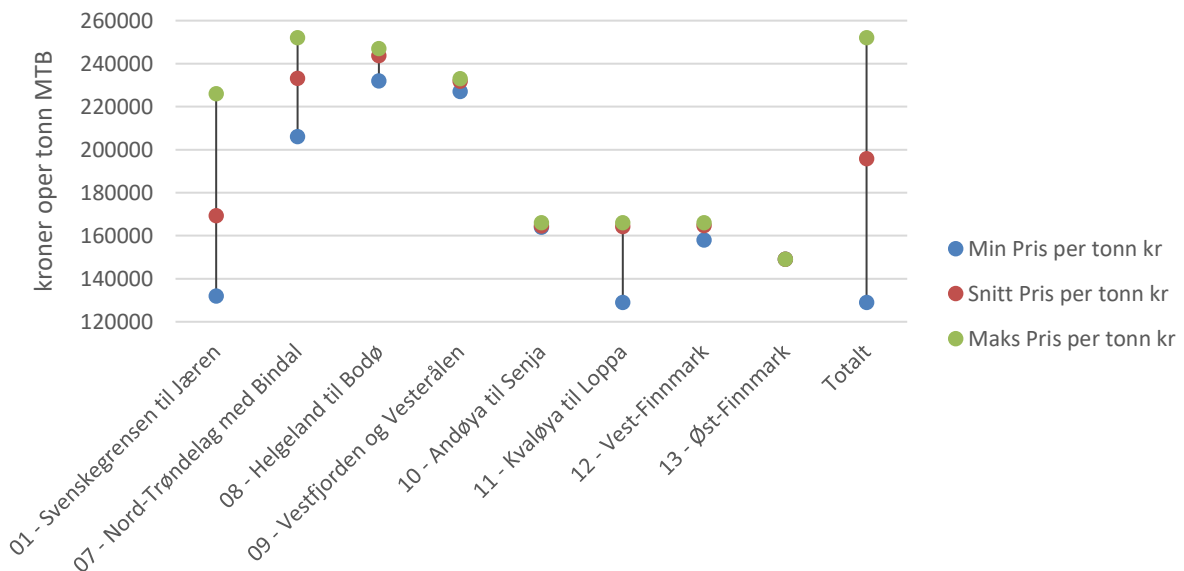
Figur 23 Antall tonn MTB kjøpt på enkeltbud i auksjonene: Maksimum, minimum og snitt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Figur 24 viser hvordan vinnende enkeltbud var for pris per tonn og antall tonn kapasitet kjøpt. Som vi ser var det stor variasjon.



Figur 24 Vinnende enkeltbud sin kombinasjon av pris per tonn og volum kjøpt. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

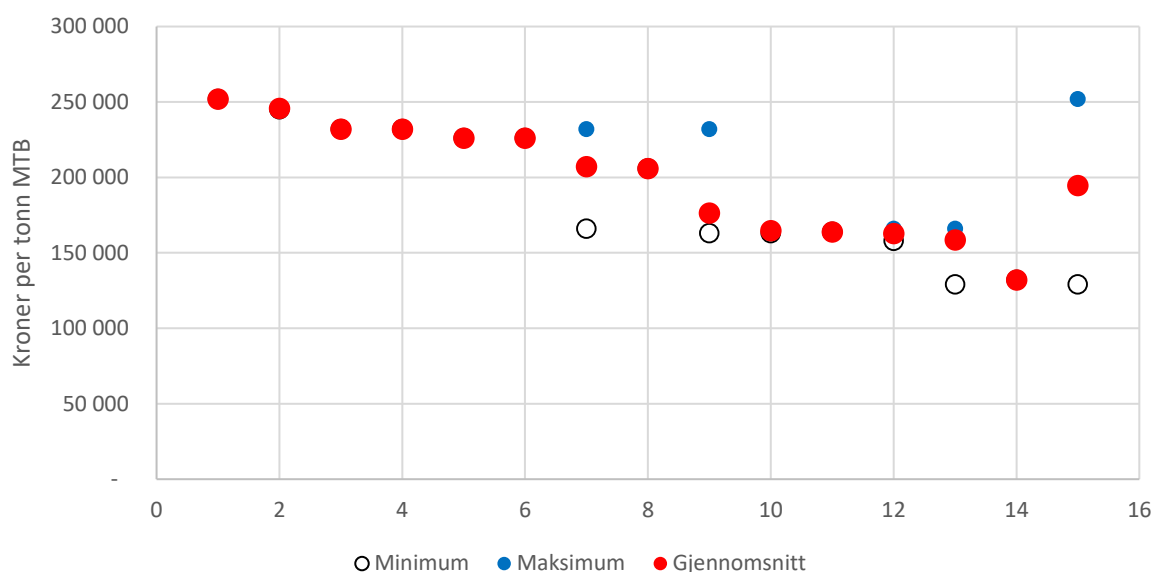
Det var også flere produksjonsområder hvor pris betalt per tonn kapasitet i auksjonene varierte mye, slik Figur 25 viser. Den største forskjell i pris per tonn MTB innen ett enkelt produksjonsområde var 94 000 kroner.



Figur 25 Priser betalt for kapasitet i de ulike produksjonsområdene (gjennomsnitt, maksimum og minimum) i auksjonene i juni og september. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Det er også slik at for mange enkeltsselskaper var det betydelig variasjon på hvilken pris de betalte for ny kapasitet, når man ser på tvers av produksjonsområder og auksjonene i juni og september 2018, slik Figur 26 viser. Den største forskjellen i pris som ett enkelt selskap betalte var 69 000 kroner per

tonn. Det var for kapasitet i to tilgrensede produksjonsområder, alt kjøpt i auksjonen i juni 2018. For de fleste selskaper var imidlertid forskjellene i pris per tonn betalt for kapasitet mindre, og enda mindre når man sammenligner priser for kapasitet i samme eller tilgrensede produksjonsområder.



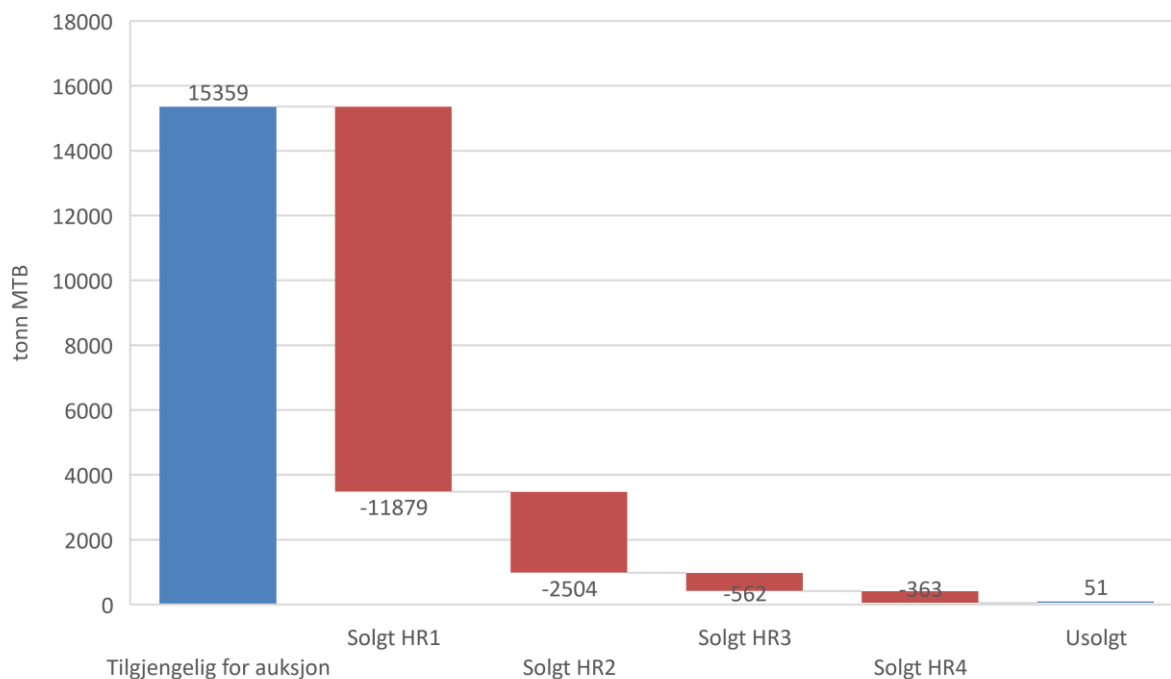
Figur 26 Priser per tonn MTB (gjennomsnitt, maksimum og minimum) betalt av enkeltsselskaper i auksjonene i juni og september. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

7.2 De enkelte rundene i auksjonene

Auksjonene ble gjennomført som en elektronisk auksjon 18–20. juni, og en lukket budrunde avsluttet 17. september 2018. Det var ikke bestemt på forhånd hvor mange runder det skulle være i auksjonen. Det var avhengig av hvordan auksjonen forløp, jamfør beskrivelsen av opplegget for auksjonen i avsnitt 7.2.1. Runden i juni endte opp i tre hovedrunder, med mellom 1 og 11 budrunder i hver hovedrunde, slik Tabell 9 viser. Den lukkede, skriftlige auksjonen ble avsluttet 17. september 2018. Fordelingen av kapasitet i hver runde framgår også av tabellen. I hver hovedrunde ble mellom 57 % og 88 % av tilgjengelig kapasitet solgt. Figur 27 viser salg av kapasitet gjennom hovedrundene grafisk.

Tabell 9 Oversikt over hovedrundene i auksjonene i juni og september 2018.

Periode	Informasjon om auksjonsrunden	Kapasitet tilgjengelig	Kapasitet fordelt
Elektronisk auksjon juni 2018			
18/6 kl 10 til 19/6 kl 14.15	Hovedrunde 1: 1-11 budrunder for hvert produksjonsområde	15 359	11 879
20/6 kl 10 til 11.15	Hovedrunde 2: 1-3 budrunder for hvert produksjonsområde	3 480	2 504
20/6 kl 13 til 14.15	Hovedrunde 3: 1-3 budrunder for hvert produksjonsområde	976	562
Lukket auksjon september 2018 (Hovedrunde 4)			
17/9-2018	Kun en skriftlig budrunde	414	363
Auksjoner totalt			15 308
Usolgt			51



Figur 27 Tilgjengelig og solgt kapasitet i hver av hovedrundene i auksjonene i juni (HR1-HR3) og september (HR4) 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

7.2.1 Elektronisk auksjon i juni 2018

Den elektroniske auksjonen ble gjennomført som en såkalt simultan klokkeauksjon. En beskrivelse av auksjonen, slik en budgiver ville oppleve det, var laget for Nærings- og fiskeridepartementet (Okholm & Gallagher, 2018). Forut før hver budrunde ble det satt en pris per tonn MTB. Så ga deltagerne bud ved å angi hvor mye kapasitet de ville kjøpe til den prisen. Budrundene varte mellom 20 minutter og 1 time og 50 minutter. Når budrunden var over ble total etterspørsel summert. Forskriften anga så (§5) at dersom etterspørselen i tonn er større enn tilgjengelig i ett eller flere produksjonsområder, ville en ny runde initieres der prisen per tonn økes i områder med overskuddsetterspørsel. Dette skulle fortsette til etterspørselen er tilsvarende eller mindre enn tilgjengelig produksjonskapasitet i alle produksjonsområder.

Budgiverne skulle få informasjon om hvordan total etterspørsel var i forhold til tilgjengelig kapasitet i det aktuelle produksjonsområdet, slik:

- Etterspørselen overstiger 200 % av tilgjengelig kapasitet
- Etterspørselen er mellom 150 % og 200 % av tilgjengelig kapasitet
- Etterspørselen er mellom 120 % og 150 % av tilgjengelig kapasitet
- Etterspørselen er mellom 0 % og 120 % av tilgjengelig kapasitet

Auksjonsteamet hos Fiskeridirektoratet som gjennomførte auksjonen bestemte så hvordan prisen i et produksjonsområde skulle justeres til neste budrunde, men følgende gjaldt som retningslinjer:

- a) Hvis etterspørselen er større enn 200 % av tilgjengelig kapasitet, øker prisene i dette produksjonsområdet med omtrent 10 %

- b) Hvis etterspørselen er mellom 150 % og 200 % av tilgjengelig kapasitet, øker prisene i dette produksjonsområdet med omtrent 6 %
- c) Hvis etterspørselen er mellom 120 % og 150 % av tilgjengelig kapasitet, øker prisene i dette produksjonsområdet med omtrent 4 %
- d) Hvis etterspørselen er mellom 0 % og 120 % av tilgjengelig kapasitet, øker prisene i dette produksjonsområdet med omtrent 2 %
- e) Auksjonsteamet kan avvike retningslinjenes punkt a-d ovenfor der teamet anser det som hensiktsmessig for å gjennomføre en effektiv tildeling av tillatelsene.

Regel d) her om at priser for et produksjonsområde kan settes opp også hvis etterspørselen er mindre enn tilgjengelig kapasitet ser ut til å være i motstrid med bestemmelsen i forskriftens §5 om at pris økes i produksjonsområder med etterspørselsoverskudd. Forskriften viser også i denne paragrafen til at departementet kunne fastsette mer detaljerte regler for auksjon (jmf. §13 i forskriften). Det kom også et spørsmål om dette, hvor svaret ble publisert på nettsidene om auksjonen hos Fiskeridirektoratet. Der svarte departementet at de «vil presisere at det i utgangspunktet ikke er slik at prisene vil økes dersom det ikke foreligger overskuddsetterspørsel i et produksjonsområde. Hovedregelen vil praktiseres slik den beskrives i 'Description of auction format for allocation of aquaculture licenses in Norway – bidder perspective'» (Oxholm & Gallagher, 2018). Der oppgis det at prisen ikke vil øke med mindre det var overskuddsetterspørsel, men det er også en merknad om at departementet forbeholder seg retten til å avvike fra prisjusteringsreglene i spesielle tilfeller, for eksempel på grunn av konkurransemessige forhold.

Ellers var det regler om at en budgiver ikke kunne øke sin samlede etterspørsel etter kapasitet mellom budrunder, og at en budgiver ikke kunne redusere sin etterspørsel etter produksjonskapasitet i et produksjonsområde med mindre prisen per tonn hadde blitt økt der.

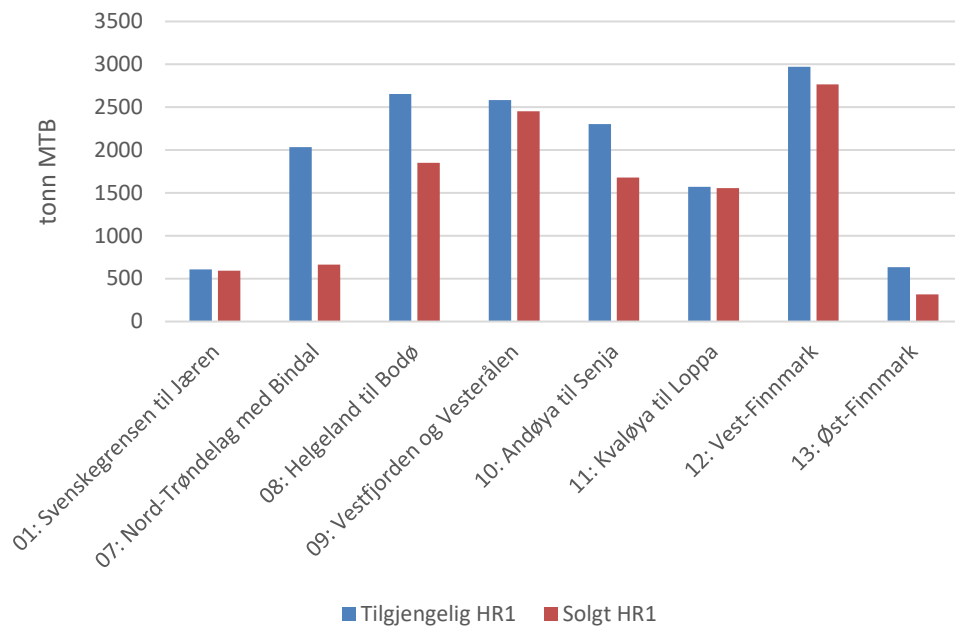
Reglene hadde også uttrykkelig bestemmelse om at konkurransebegrensende atferd var forbudt.

I forskriften som regulerte auksjonen var det angitt at kjøp av kapasitet på 100 tonn eller mindre må fusjoneres med en eksisterende tillatelse i samme produksjonsområde, mens tildelt kapasitet ellers kan deles opp på nye tillatelser slik budvinnerne ønsker, så lenge ingen tillatelser blir mindre enn 100 tonn MTB.

Hovedrunde 1

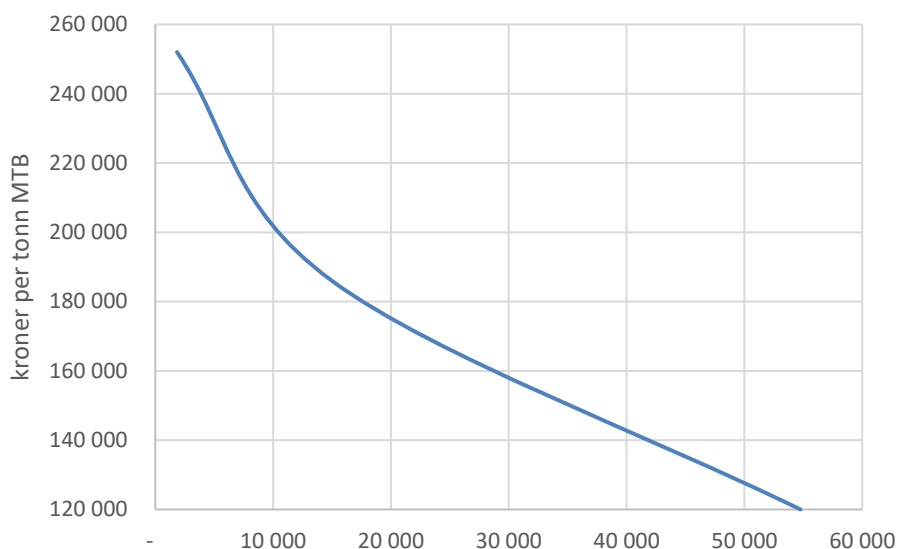
Den første hovedrunden av den elektroniske auksjonen var den med mest kapasitet tilgjengelig, flest deltagende aktører, og flest budrunder. Derfor er den også den mest interessante å analysere med hensyn på hvordan etterspørselen etter ny kapasitet var, og hvordan den elektroniske auksjonen fungerte. Siden budgiverne ikke visste hvor mange budrunder det ville bli i auksjonen, og heller ikke om det ville bli flere hovedrunder, synes det rimelig å anta at deres atferd i første hovedrunde representerer hvordan de ønsket å gi bud i auksjonen som helhet. Budgiverne kan selvsagt ha lært noe gjennom første hovedrunde som de har tatt med seg i de senere hovedrundene.

I alt deltok 34 ulike aktører i hovedrunde 1, og 12 av dem endte opp som kjøpere. Totalt ble 77 % av tilgjengelig kapasitet solgt i denne hovedrunden. I 4 produksjonsområder ble det aller meste av tilgjengelig kapasitet solgt, som Figur 28 viser. Dette gjaldt områdene 1, 9, 11 og 12, hvor det for alle ble solgt mer enn 93 % av kapasiteten. I de andre områdene ble mellom 33 % og 73 % av tilgjengelig kapasitet solgt. Område 7 var det med minst andel solgt. Tabell 26 i vedlegget gir detaljerte tall.



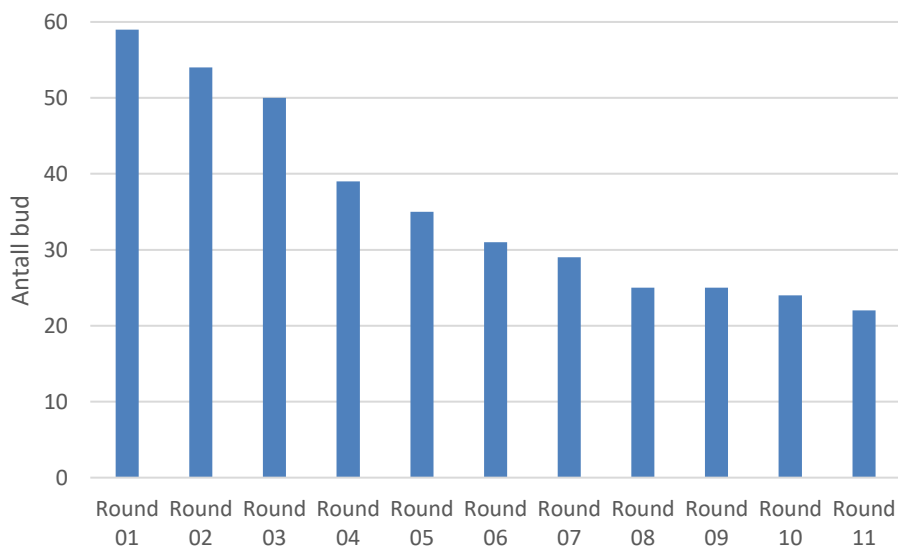
Figur 28 Tilgjengelig og solgt kapasitet (tonn MTB) i hvert produksjonsområde i hovedrunde 1 av auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Basert på samlet etterspørsel ved ulike priser per tonn MTB i hver budrunde i hovedrunde 1, kan man lage en kurve for samlet etterspørsel på tvers av alle produksjonsområdene. Denne er illustrert i Figur 29. Basert på denne, ser vi at om prisen var 120 000 kroner per tonn, så ville oppdretterne samlet ønsket å kjøpe rundt 55 000 tonn MTB for disse produksjonsområdene. Med rundt 15 000 tonn tilgjengelig ble prisen litt over 186 000 kroner per tonn i gjennomsnitt. Om man bør se på etterspørselen etter kapasitet som om det er ett marked, eller flere markeder, avhenger av flere forhold. At den gjennomsnittlige prisen varierte mye mellom produksjonsområder betyr ganske sikkert at maksimal tillatt biomasse ikke er verdt like mye i alle produksjonsområder, men det kan også være forhold ved markedet for kapasitet i hvert produksjonsområde som påvirker prisene. Dette analyseres og diskuteres i kapittel 9.

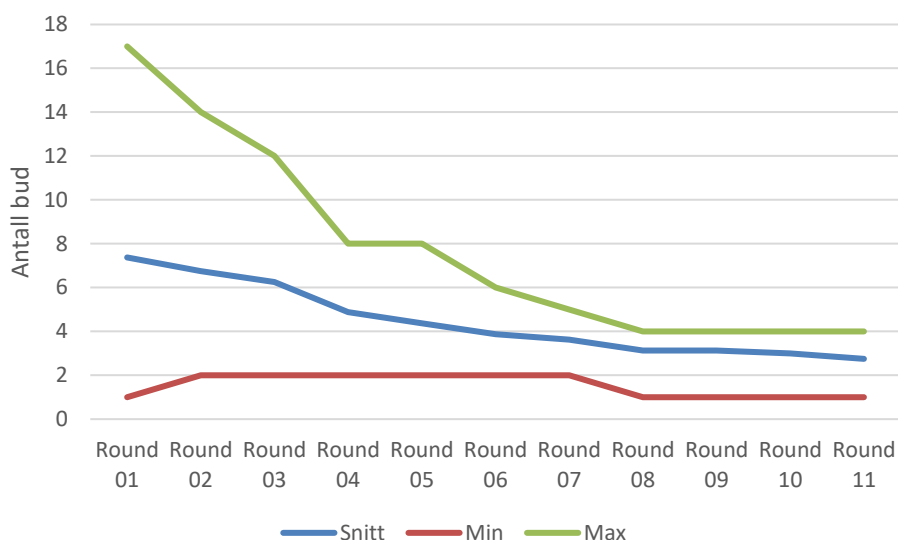


Figur 29 Illustrasjon av etterspørselskurve for alle produksjonsområder samlet i hovedrunde 1 av auksjonen 2018-06.

Denne hovedrunden besto som sagt av 11 budrunder. Etter hvert som prisen økte ble det færre bud gitt totalt, slik Figur 30 viser. Det førte naturlig nok til at det gjennomsnittlige antallet bud gikk ned, som Figur 31 viser. Den viser også at det produksjonsområdet som hadde færrest bud i hver runde svingte mellom 1 og 2 bud. Det høyeste antall bud i ett produksjonsområde var 17 i første budrunde, og gikk ned til 4 i siste budrunde. Dette ser tilforlåtelig ut, og som forventet i en slik auksjonsrunde.

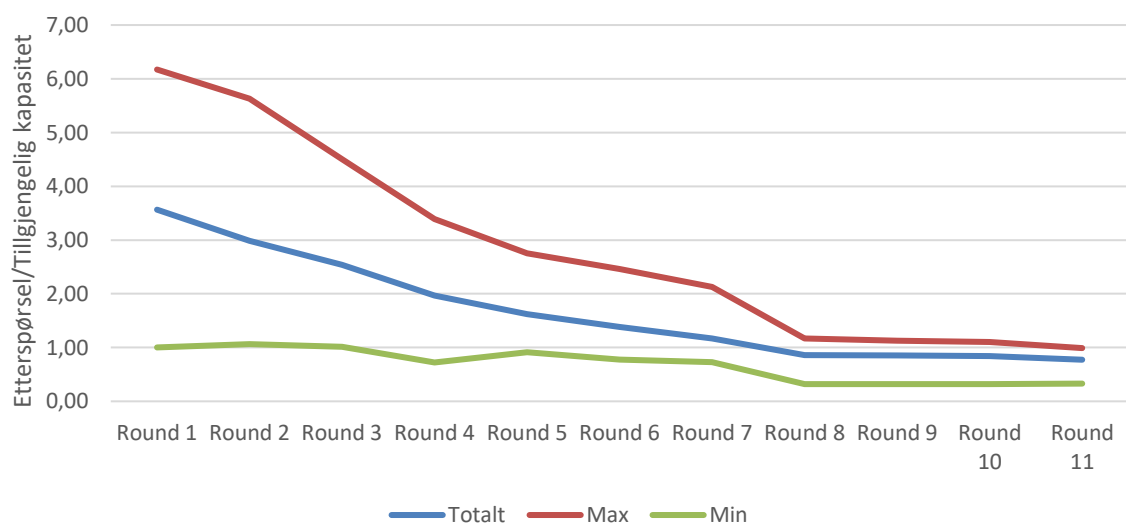


Figur 30 Antall bud totalt for alle produksjonsområder i hver budrunde i hovedrunde 1 av auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.



Figur 31 Antall bud i enkelt-produksjonsområder i hver budrunde i hovedrunde 1 av auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Gjennom budrundene så forventer man også at gapet mellom etterspørsel og tilbud skal bli mindre. Det kan måles ved å se på forholdstallet mellom dem. Når verdien i Figur 32 er større enn 1, så er etterspørselen større enn tilbudet. Når den så går mot 1, så faller etterspørselen og nærmer seg den tilgjengelige kapasiteten for fordeling. Figuren viser at det var slik for den totale etterspørselen, fram til runde 8. Da falt den samlede etterspørselen lavere enn den totalt tilgjengelige kapasiteten, og ble der ut auksjonen. For det produksjonsområdet med størst gap, var etterspørsel mer enn seks ganger større enn tilbudet i første budrunde. For ett av produksjonsområdene var det balanse mellom etterspørsel og tilbud i første runde. Totalt for alle produksjonsområder var det imidlertid langt større etterspørsel enn tilgjengelig kapasitet, slik at auksjonen fortsatte også med det produksjonsområdet hvor det var balanse i første runde. Det var et poeng med auksjonsformatet at budgivere kunne flytte etterspørsel mellom produksjonsområder fra budrunde til budrunde.

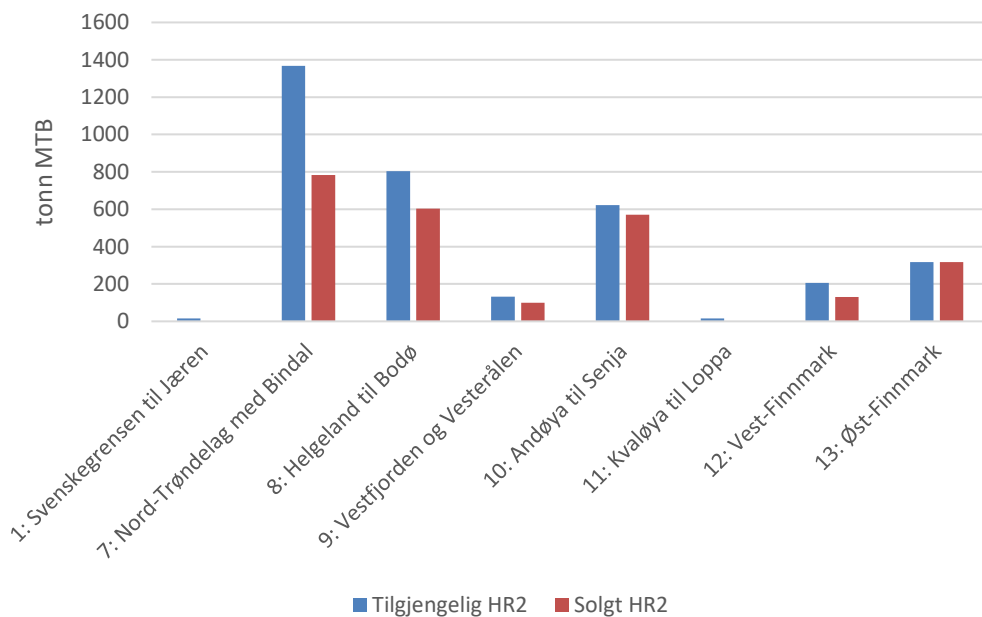


Figur 32 Forholdet mellom samlet etterspørsel og tilgjengelig kapasitet totalt og i hvert produksjonsområde gjennom budrundene i hovedrunde 1 i auksjonen i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

En analyse av prissetting og budgivning for hvert produksjonsområde gjennom alle 11 budrundene i denne hovedrunden viser at for to produksjonsområder så endte man opp med vederlag mindre enn det var i en av de foregående budrundene hvor samlet etterspørsel i produksjonsområdet kunne dekkes. Dette var altså produksjonsområder hvor etterspørselen (tonn MTB) falt så mye når prisen ble satt opp at det samlede vederlaget gikk ned. Differansen var til sammen på litt over 91 millioner kroner. Denne differansen bør imidlertid ikke ses på som tapt vederlag for staten. Budgivere som reduserte sine bud på ønsket tonn MTB i disse produksjonsområdene kan ha flyttet sin betalingsvilje over til andre produksjonsområder i hovedrunde 1, og dermed bidratt til at det ble et betydelig vederlag derfra. For de to produksjonsområdene i hovedrunde 1 som var opphav til differansen nevnt over, ble de solgt senere til priser som var høyere enn det man kunne fått ved å selge tidlig i hovedrunde 1. Totalt sett ble det slik at praktisk talt all kapasitet ble solgt gjennom de senere auksjonene, og til priser høyere enn det man fikk i hovedrunde 1. Analysen kan ikke vises her da data er konfidensielle.

Hovedrunde 2 – Elektronisk auksjon

I den andre hovedrunden i auksjonen i juni var 3480 tonn MTB tilgjengelig, fordelt på produksjonsområder slik det framgår av Figur 33 og Tabell 27 i vedlegget. Igjen er det i produksjonsområde 7 at den minste andelen av tilgjengelig kapasitet blir solgt. Vinnende bud varierte mellom 149 000 og 247 000 kroner per tonn MTB. I de enkelte budrundene for hvert produksjonsområde var det mellom 1 og 4 bud. I alt var det 10 ulike budgivere som deltok, og 9 av de endte opp som kjøpere.

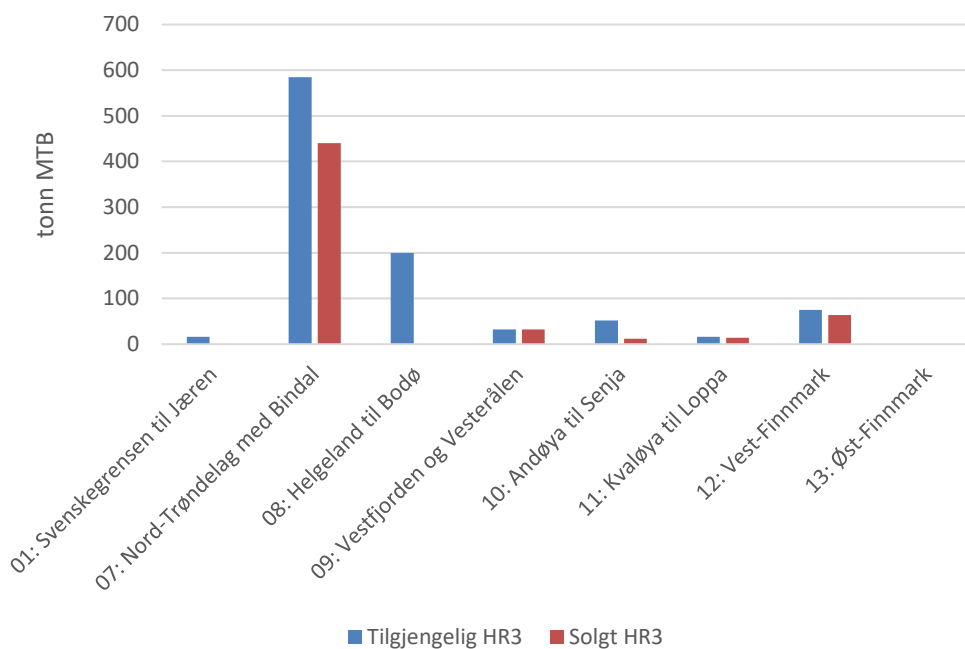


Figur 33 Tilgjengelig og solgt kapasitet i hovedrunde 2 i auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Hovedrunde 3 – Elektronisk auksjon

I den tredje hovedrunden i auksjonen i juni var 976 tonn MTB tilgjengelig, fordelt på produksjonsområder slik det framgår av Figur 34 og Tabell 28. Etter dårlig salg i de to foregående rundene er det i produksjonsområde 7 at det er mest kapasitet tilgjengelig. Heller ikke nå blir alt der solgt. Også i område 1, 8 og 10 var salget dårlig. Vinnende bud varierte mellom 161 000 og 233 000 kroner per tonn

MTB. I de enkelte budrundene for hvert produksjonsområde var det mellom 0 og 3 bud. I alt var det 7 ulike budgivere som deltok, og 4 av de endte opp som kjøpere.



Figur 34 Tilgjengelig og solgt kapasitet i hovedrunde 3 i auksjon i juni 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

7.2.2 Lukket budrunde i september 2018 - Hovedrunde 4

I den lukkede budrunden var det tilgjengelig 414 tonn MTB. Disse ble delt opp i pakker med gitt kapasitetsstørrelse for de ulike produksjonsområdene, slik det framgår av Tabell 10. Alle pakkene utenom to ble solgt. Vinnende bud varierte mellom 129 000 og 246 180 kroner per tonn MTB. I de enkelte budrundene for hvert produksjonsområde var det mellom 0 og 5 bud. I alt var det 8 ulike budgivere som deltok, og 4 av de endte opp som kjøpere.

Tabell 10 Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i lukket auksjon i september 2018 (hovedrunde 4), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	Størrelse	Solgt	Usolgt
1: Svenskegrensen til Jæren	16	16	0
7: Nord-Trøndelag med Bindal	100	100	0
7: Nord-Trøndelag med Bindal	45	45	0
8: Helgeland til Bodø	100	100	0
8: Helgeland til Bodø	100	100	0
10: Andøya til Senja	40	0	40
11: Kvaløya til Loppa	2	2	0
12: Vest-Finnmark	11	0	11
Sum	414	363	51

7.3 Praktisk gjennomføring av auksjonene

Auksjonene ble forberedt blant annet med to ulike forskrifter, høring til den første forskriften, inkludert høringsnotat, notat med detaljert regelverk for den elektroniske auksjonen i juni, og informasjonsmøter forut før den. Informasjon ble løpende lagt ut hos Fiskeridirektoratet, og også noe hos Nærings- og fiskeridepartementet.

Vi har intervjuet en del aktører om hvordan de oppfattet den praktiske gjennomføringen av auksjonene. Det var noen som deltok på informasjonsmøter, og da både deltagere i budgivning og noen som valgte å ikke gjøre det. Videre har vi snakket med både vinnere og tapere fra auksjonen i juni. Vi har også fått svar på noen spørsmål om det praktiske fra Fiskeridirektoratet, og vår kontaktperson har vært en som deltok i auksjonsteamet.

Det var arrangert informasjonsmøter i Bergen, Trondheim, Tromsø og Svolvær 29. og 30. mai. Møtet i Svolvær var ekstra i forhold til opprinnelig planlagt, da det viste seg at møtet i Tromsø var satt opp samtidig med medlemsmøte i Sjømat Norge Havbruk Nord i Svolvær. Om informasjonsmøtene så sier de fleste at de var greie og nyttige. Noen mener de var veldig bra. Fiskeridirektoratet sier de hadde annonsert at informasjonen på møtene ikke ville være ny for de som hadde lest informasjon på nett. Noen gav uttrykk for at det allikevel var nyttig å få diskutere auksjonsopplegget. Imidlertid hadde ikke alle vi intervjuet fått med seg at det ikke ville være ny informasjon på møtene, og framsto som litt overrasket over det. Flere sier at de synes det var veldig korte, knappe svar å få på spørsmål på møtene. Fiskeridirektoratet sier at det ikke var noe som deltagerne på møtene spesielt spurte om, men at det temaet som kom opp mest var hvordan eierskapsforhold (mor-, datter- og søsterselskap) skulle presenteres i søknaden.

I høringsnotatet til forskriften til den elektroniske auksjonen i juni 2018 skrev departementet at de hadde hatt *«et spesielt blikk på det hensynet at tildelingsformen ikke må være for komplisert, ettersom flere av de potensielle budgiverne i tildelingsrunden må antas å være aktører med liten eller ingen erfaring med mer komplekse auksjoner»*.

Om den elektroniske auksjonen så sier de vi har intervjuet at løsningen praktisk sett fungerte godt. Den var lett å forstå og bruke. Noen la til «når man kom inn i det», og syntes det var bra at det var kjørt prøveauksjoner. Det gjorde at aktører følte de hadde kontroll, sier de. Fiskeridirektoratet har også det inntrykket. Noen omtalte gjennomføringen som effektiv og transparent, gjort på en profesjonell måte, og med kjøreregler godt belyst. Det som var av kritikk om den praktiske siden av den elektroniske auksjonen var knyttet til informasjon rundt auksjon av restvolum etter dag 1. Noen mente at kommunikasjonen der ikke var god nok, og det var nevnt at det var knapp tid å områ seg på til neste auksjon skulle starte neste dag.

Fiskeridirektoratets forbedringspunkter for å gjennomføre elektronisk auksjon knytter seg til to ting. Det ene var enklere kommunikasjon med alle eller enkelte budgivere mens man sto midt oppi auksjonene. Mulighet for å sende eposter og/eller sms-er enkelt ut fra auksjons-software'en med informasjon, nye passord eller lignende er ønsket. Det andre var bedre rolleavklaring innad i auksjonsteamet, og at lederen av teamet burde fått en mer tydelig definert lederrolle med myndighet til å delegere oppgaver.

Vi har ikke spesifikt undersøkt erfaringer fra den lukkede budrunden i september.

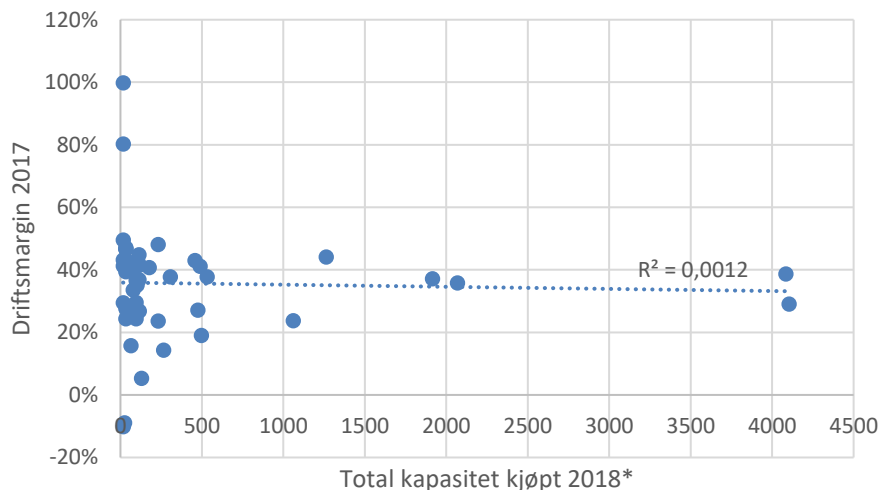
8 Hva påvirker selskapenes villighet til å kjøpe kapasitet?

Er det slik at jo mer effektiv et selskap er, i bedriftsøkonomisk forstand, jo mer ny kapasitet har de kjøpt? I høringsnotatet om auksjonen (NFD, 2018) omtales det som ønskelig at ny kapasitet tilfaller de mest effektive aktørene, da det vil bidra til at verdiskapningen i havbruk blir størst mulig.

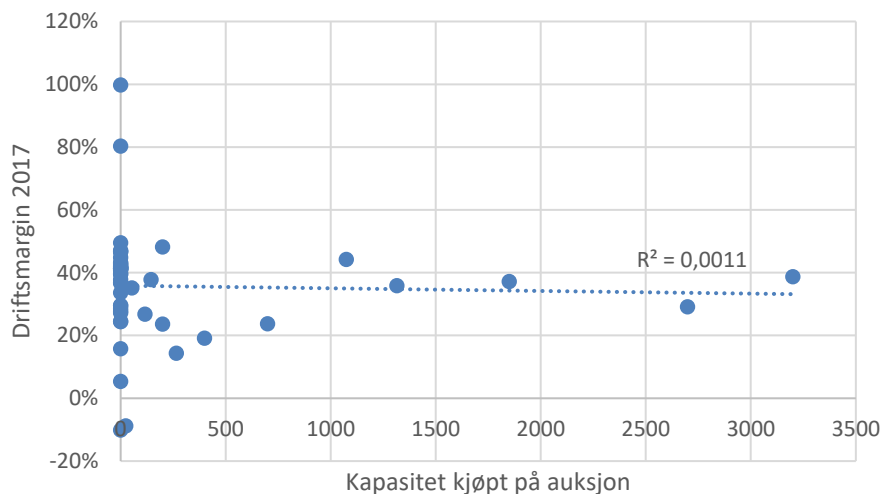
De som er villig til å betale mest for ny kapasitet er ventelig de som tror de vil tjene mest på den i framtiden. Det er imidlertid ikke gitt at dette er de som har vært mest effektive når man ser bak i tid. Vi har imidlertid ikke tilgang på noe data som kan brukes til å vurdere framtidig effektivitet, så historiske data må brukes. Det finnes ulike mål på bedriftsøkonomisk effektivitet, og driftsmargin og total- eller egenkapitalrentabilitet er de mest vanlige. Driftsmargin er hvor stor andel av driftsinntektene driftsresultatet er. Den måles i prosent, eller som en ren andel.

Vi har hatt tilgang på data på driftsmargin i 2017 for selskaper, og har analysert det opp mot kapasitet kjøpt. Å bare bruke data for ett enkelt år kan gi et feil bilde for selskaper på grunn av mer eller mindre tilfeldige utslag som for eksempel sykdomsutbrudd. Å bruke data for flere år bak kan gi et feil bilde om selskaper systematisk og markert har forbedret sin effektivitet over disse årene.

I Figur 35 og Figur 36 er driftsmargin i 2017 for enkeltsselskaper plottet mot henholdsvis kapasitet kjøpt i alt (2 prosentordning + auksjon) og kapasitet kjøpt kun på auksjon. Vi ser at det er stor variasjon i driftsmargin, fra negativ til nærmere 100 %. Ikke alle selskapene som kjøpte kapasitet var rene oppdrettsselskaper. Det er lagt inn en lineær trendlinje, og oppgitt såkalt R^2 -verdi for linjen. Den kan ta verdier mellom 0 og 1. Hvis $R^2 = 1$ er det en perfekt samvariasjon mellom det som er på hver akse i plottet. Er verdien null er det ingen sammenheng. Plottene viser at driftsmarginen i 2017 ikke har noen sammenheng med hvor mye kapasitet selskapene har kjøpt. Ut fra dette effektivitetsmålet ser det altså ikke ut til å være slik at de selskapene som er mest effektive er de som har kjøpt mest kapasitet.



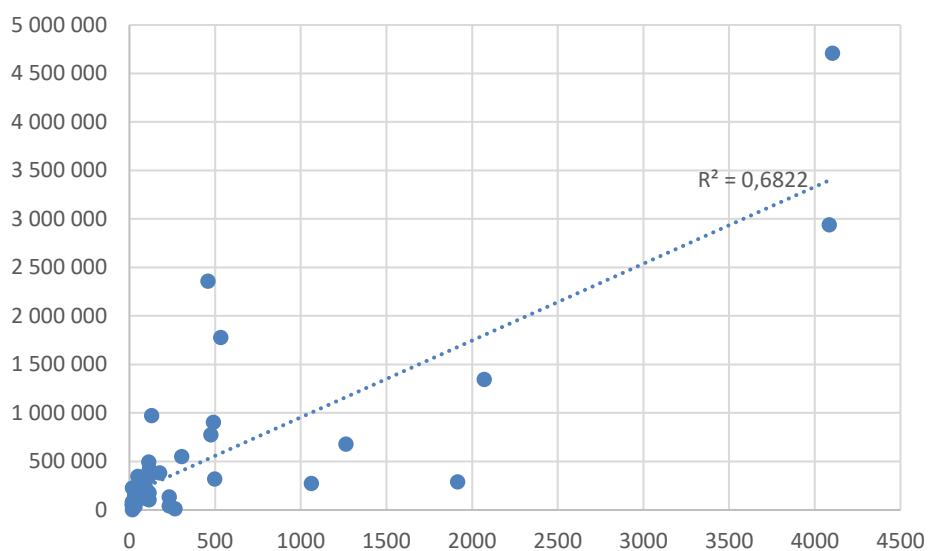
Figur 35 Driftsmargin 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltsselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.



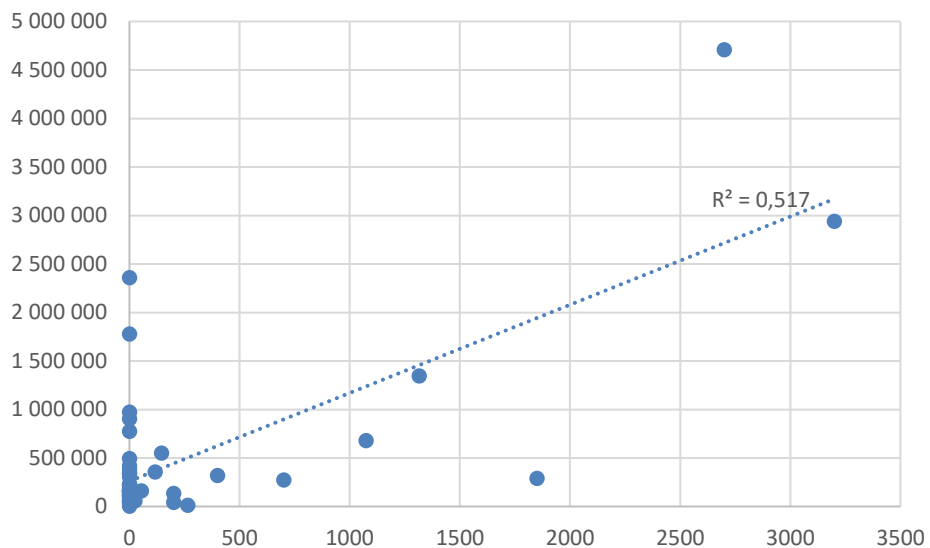
Figur 36 Driftsmargin 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.

Hvis ikke driftsmarginen kan bidra til å forklare selskapenes villighet til å kjøpe kapasitet, kan deres kapitalstatus gjøre det?

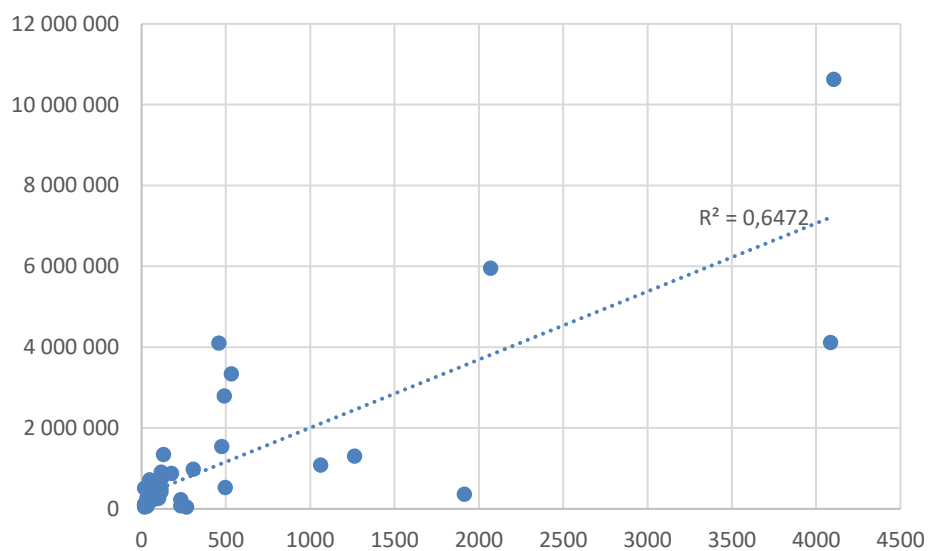
Under har vi plottet selskapenes kjøp av kapasitet, totalt og bare på auksjon, mot henholdsvis deres egenkapital og totalkapital i regnskapene for 2017. De viser at selskapenes egenkapital og totalkapital har en relativt klar sammenheng med deres kjøp av kapasitet. Sammenhengene er sterkest for totalt kjøp av kapasitet, og ikke på auksjon isolert sett.



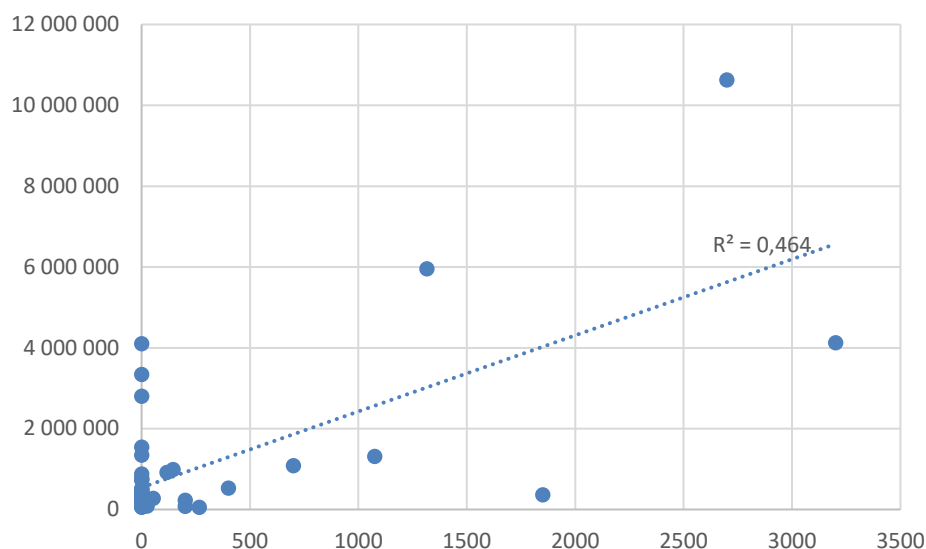
Figur 37 Egenkapital 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltsselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.



Figur 38 Egenkapital 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.



Figur 39 Totalkapital 2017 og total kapasitet kjøpt i 2018 hos enkeltselskaper (utenom på unntakssøknader). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.



Figur 40 Totalkapital 2017 og kapasitet kjøpt på auksjon i 2018 hos enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet og forvalt.no.

Det er selvsagt en sammenheng mellom egenkapital og totalkapital (se Figur 44 i vedlegget). Men det er også en del variasjon i egenkapital som andel av totalkapital. For 2017-tallene er det ingen sammenheng mellom driftsmargin og egenkapital. Over tid vil stor driftsmargin kunne bidra til høy egenkapital.

En svakhet ved denne analysen er at selskaper som har gitt bud, men ikke har kjøpt kapasitet, ikke er med som del av datagrunnlaget. Analyse av budgivningingen i hver av rundene i hovedrunden på den elektroniske auksjonen i juni 2018 viser imidlertid de samme hovedtrekkene som analysen over²⁴. Da er samlet kostnad for budene selskap har gjort i hver budrunde, på tvers av alle produksjonsområder, tatt som avhengig variabel. Driftsmargin i 2017 gir ikke noen sammenheng med villigheten til å by i auksjonen, men egenkapital og totalkapital i 2017 forklarer en betydelig del av variasjonen i kjøpevillighet. Totalkapital har størst forklaringskraft for de tidlige rundene, da gjennomsnittlig pris per tonn MTB var lavere enn senere. For den siste runden, når gjennomsnittlig pris per tonn MTB var høyt, har selskapenes egenkapital i 2017 større forklaringskraft enn totalkapitalen. Sammendrag av analysen er gitt i Tabell 29 i vedlegget. Datasett har vært de som bydde i hver budrunde.

Analyse av egenkapitalandel som forklaringsvariabel for budgivning i hovedrunde 1 i auksjonen i juni finner at det ikke forklarer budgivningingen til enkeltsselskap. Egenkapitalandel og gjeldsgrad henger sammen, så gjeldsgrad forklarer heller ikke budgivningingen til enkeltsselskap.

Det er en rekke oppdrettsselskaper som ikke ga bud i auksjonene. Man kunne også forsøkt å analysere om noe samlet mål på deres driftsmargin, totalkapital eller egenkapital kunne ses opp mot tilsvarende mål for de som ga bud, og forklare forskjellene. Dette ble imidlertid ikke mulig innenfor rammene for denne evalueringen.

²⁴ Statistisk regresjonsanalyse. Analysen kan ikke presenteres her i detalj, da dataene på budgivning er konfidensielle. Samlet bud på tvers av alle produksjonsområder for hver aktør, i hver runde, er analysert som avhengig variabel. Driftsmargin, egenkapital og totalkapital er analysert enkeltvis som uavhengig variabel. Driftsmargin og egenkapital var også analysert som uavhengige variabler i en multipel regresjonsanalyse.

9 Hva kan forklare ulike snittpriser i produksjonsområdene?

Vi har sett at på selskapsnivå kan forskjeller i egenkapital og totalkapital være med å forklare selskapenes villighet til å kjøpe kapasitet. Vi har også sett at mellom produksjonsområder så blir det ulike snittpriser per tonn MTB i auksjonene. Hva kan forklare dette?

I høringsnotatet for auksjonen i juni pekes det på flere forhold som kan bidra til at kapasitet i de ulike produksjonsområdene verdsettes ulikt. Der nevnes blant annet forhold som sjøtemperatur og biologisk situasjon, transportkostnader, tilgangen på gode lokaliteter generelt, og aktørene der sin tilgjengelige lokalitetskapasitet spesielt.

Vi har ikke gått inn i disse forklaringsvariablene over. Vi har derimot kort sett på om andre forhold ved det vi kan kalle markedet for tillatelseskapasitet ser ut til å henge sammen med den gjennomsnittlige prisen per tonn MTB i auksjonene.

Under er plot av snittprisen per tonn MTB i hvert produksjonsområde mot henholdsvis tilgjengelig kapasitet for auksjon (Figur 41), antall bedrifter i området før kapasitetsøkningen (Figur 42), og hvor stor andel av tillatelseskapasiteten største bedrift hadde før kapasitetsøkningen (Figur 43).

Vi ser at det er samvariasjon mellom snittpris per tonn og alle disse variablene, og at høyere antall bedrifter i produksjonsområdet mest samvarierer med variasjonen i snittpriser (høyest R-kvadrat verdi²⁵). Formelle regresjonsanalyser bekrefter også at antallet bedrifter er det som har høyest statistisk sannsynlighet for å samvariere med snittprisen. P-verdien for at antall bedrifter som eneste forklaringsvariabel påvirker/samvarierer med snittprisen er 0,02, noe som betyr at det er svært sannsynlig at det er en sammenheng. For de to andre variablene er p-verdien 0,08 (tilgjengelig kapasitet for auksjon) og 0,15 (andel kapasitet til største bedrift).

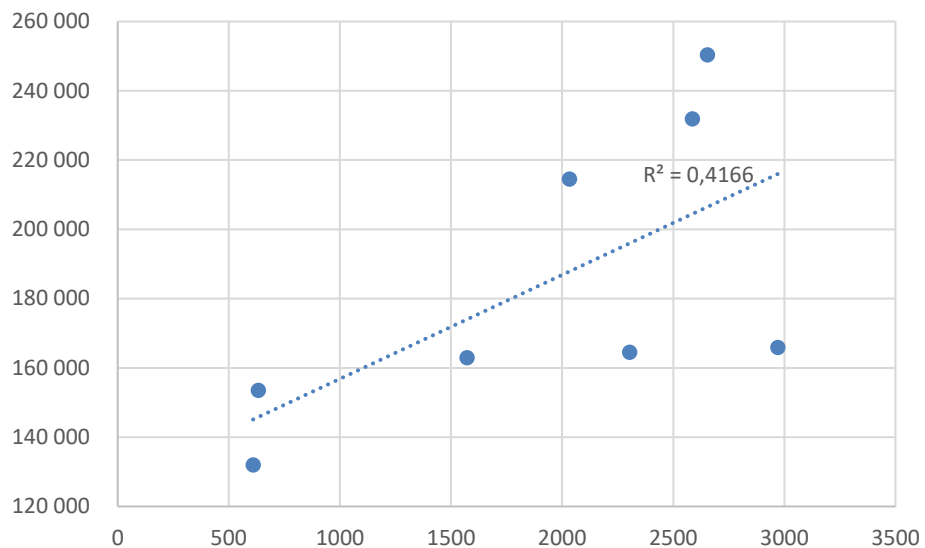
Dette, sammen med R²-verdiene som er angitt i figurene, peker mot at disse faktorene påvirker hvilken gjennomsnittlig pris det blir for tillatelseskapasitet i hvert produksjonsområde ved auksjon.

Analyser av etterspørselskurvene for hvert produksjonsområde fra hovedrunde 1 i auksjonen i juni viser også at disse er til dels svært forskjellige. Men vi vet ikke om det skyldes store naturmessige produktivitetsforskjeller, enkeltsekskapers ressurser og lokaliteter der, eller andre forhold ved produksjonsområdet som et marked for ny kapasitet, slik vi har sett på her. Konfidensialitet på dataene gjør at vi ikke kan vise analysen her.

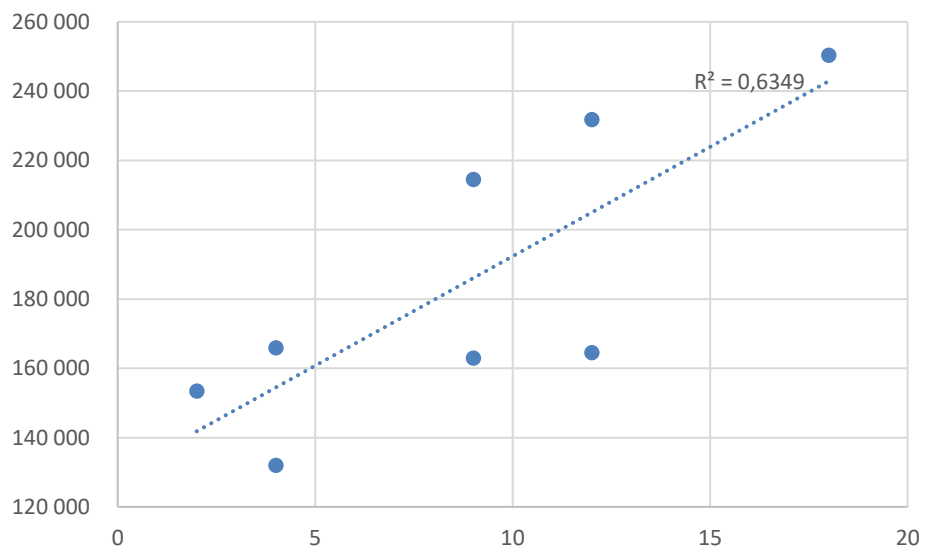
Hvordan situasjonen med hensyn på dette er i hvert produksjonsområde bør trolig analyseres nærmere til neste runde med kapasitetsøkning, før man bestemmer typer mekanismer og detaljer for dem, og da også om mekanismene bør differensieres mer mellom produksjonsområder²⁶.

²⁵ Verdien på R-kvadrat angir hvor stor andel av variasjonen i snittprisen som kan forklares med variasjonen i den uavhengige variabelen vi ser på, hvor R²=1 betyr at all variasjonen forklares av dette, mens R²=0 betyr at ingenting forklares.

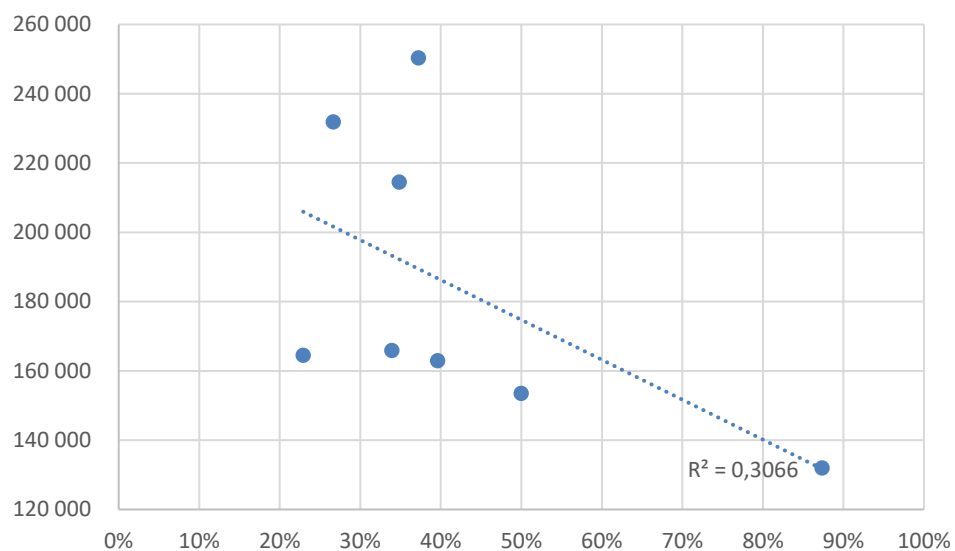
²⁶ Vi har også undersøkt om disse tre faktorene sammen kan forklare enda mer av variasjonen i snittpriser mellom produksjonsområdene. Siden det er betydelig samvariasjon mellom antall bedrifter, andel til største bedrift, og totalt tilgjengelig kapasitet i hvert produksjonsområde, så er en slik multippel lineær regresjonsanalyse ikke meningsfull. Vi har ikke gått dypere inn i de statistiske analysene av dette.



Figur 41 Snittpris per tonn MTB i auksjonene og tilgjengelig kapasitet for auksjon, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.



Figur 42 Snittpris per tonn MTB i auksjonene og antall bedrifter i produksjonsområdet per 31/12-2017, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.



Figur 43 Snittpris per tonn MTB i auksjonene og andel av tillatelseskapasitet 31/12-2017 som største bedrift har, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

10 Helhetlig vurdering av mekanismene for kapasitetsøkning

Det har vært spørsmål om hvor stor andel av kapasitetsøkningen som bør fordeles med de ulike mekanismene, og hvordan det påvirker i hvilken grad man når de ulike målene som var satt for kapasitetsøkningen.

I høringsnotatet²⁷ til forskrift for den elektroniske auksjonen i juni skriver Nærings- og fiskeridepartementet «Et overordnet hensyn med auksjonsinnretningen har vært å hente inn høyest mulig vederlag, og at dette også balanseres opp mot enkelte andre hensyn. Departementet har vurdert hvordan auksjonen kan innrettes for å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk oppdrettsnæring, samtidig som den bør være mest mulig effektiv og transparent.»

Tabell 11 viser at i snitt kostet et tonn MTB 169 259 kroner på tvers av de ulike mekanismene for kapasitetsøkning i 2018. I auksjonene kostet det i snitt 195 762 kroner.

Dette kan sammenlignes med hva tillatelseskapasitet har kostet i andre tillatelsesrunder. Siste ordinære runde var de 45 «grønne tillatelsene» som ble utlyst i 2013. Tretti tillatelser gikk for fast pris 10 millioner kroner per tillatelse, som da tilsvarer cirka 10–13 000 kroner per tonn MTB, avhengig av om det var en 780 eller 945 tonn MTB tillatelse. De andre 15 grønne tillatelsene gikk på auksjon, til snittpris cirka 55 millioner kroner, mens den dyreste tillatelsen kostet litt over 66 millioner kroner. Dette tilsvarer 58–85 000 kroner i snitt per tonn. Før kapasitetsøkningen i 2018 var dette de høyeste prisene som har vært for tillatelser tildelt av staten.

Tabell 11 Kapasitet solgt, samlet vederlag og snittpris for de ulike mekanismene i kapasitetsøkning 2017/18.
Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Mekanisme	Tonn solgt	Vederlag kroner	Kroner/tonn
Fastpris 2 %	7 877	945 240 000	120 000
Auksjon 2018-06	14 945	2 915 343 000	195 071
Auksjon 2018-09	363	81 385 035	224 201
<i>Auksjon i alt</i>	<i>15 308</i>	<i>2 996 728 035</i>	<i>195 762</i>
Unntakssøknader	363	43 560 000	120 000
I alt	23 548	3 985 528 035	169 251

Prisene per tonn MTB i 2018 har altså vært langt over tidligere priser for tillatelseskapasitet. Noen av kjøpene i 2018 har vært for et relativt lite antall tonn. De har trolig kunnet bli tatt i bruk på eksisterende oppdrettsanlegg, uten behov for investeringer i noen særlig grad. Det kan være med å forklare stor betalingsvilje per tonn. Flere av kjøpene har imidlertid også vært for kvanta som tilsvarer 1–3 vanlige tillatelser, og det virker sannsynlig at i alle fall noen av de vil kreve betydelige investeringer. Like fullt har de vært kjøpt for historisk høye priser.

Om man har hentet ut «høyest mulig vederlag» er vanskelig å si ut fra det datamaterialet vi har, men man har i alle fall hentet ut et historisk høyt vederlag per tonn. Samtidig er det relativt stor variasjon i

²⁷ Se <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c1fd03e47a74939aba6588de123be41/horingsnotat---auksjon-akvakultur-07032018.pdf>. Besøkt 25/11-2018.

pris per tonn MTB mellom produksjonsområdene. Om dette betyr at man ikke har fått ut betalingsvilligheten, eller at det faktisk er så ulik betalingsvilje for kapasitet i de ulike områdene, er vanskelig å si.

Flere av oppdretterne vi har intervjuet har sagt at priser på mer enn 90 000 kroner per tonn MTB er det vanskelig å se at det kan være lønnsomt å kjøpe. Like fullt har altså mange betalt priser langt over dette. Det aller, aller meste av tilgjengelig kapasitet ble også kjøpt. Etter flere år med lite volumvekst, høye laksepriser og høy driftsmargin, kan det være fare for at noen har blitt for optimistiske, og blitt offer for den såkalte *vinnerens forbannelse*, altså at den som vinner en auksjon har betalt en for høy pris. Ferske studier viser at kostnadene i lakseoppdrett har fortsatt å stige, også i 2016–17 (Iversen *m.fl.*, 2018), men dette er ting som oppdretterne selv bør ha visst da de kjøpte kapasitet i 2018. Dersom «vinnerens forbannelse» slår til i auksjonene kan målet om å hente inn høyest mulig vederlag kanskje ses som å være i strid med målet om en bærekraftig næring.

De elektroniske auksjonene i juni hadde en mekanisme som kunne bidra til at det ble læring om hvordan andre så på verdien av ny kapasitet. Noe av verdien av ny kapasitet knytter seg til forventninger om felles rammebetingelser for hele næringen, som produktprisene på laks og ørret og fôrpriser. Etter hver budrunde fikk budgiverne informasjon om hvordan den samlede etterspørselen var i forhold til tilbudt kvantum, jamfør avsnitt 7.2.1. Dette kan bidra til at forventningene som oppdretterne har til de felles rammebetingelsene avstemmes noe. Om dette faktisk bidrar til å redusere risikoen for vinnerens forbannelse her, eller hvordan denne læringsmekanismen kan ha påvirket budgivingen, er ikke noe vi har undersøkt.

Akvakulturlovens formålsparagraf er at «Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten». Denne var speilet i formålsparagrafen til forskriften som regulerte auksjonen i juni 2018, hvor eneste forskjell er at forskriften «skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en *miljømessig* bærekraftig utvikling...», og så videre.

Når oppdrettselskaper betaler høyt vederlag for tillatelser gjør de seg avhengig av at lakseprisene er høye, at kostnadene ikke stiger mye, og at dette holder seg lenge. Hvis ikke risikerer selskaper å gå konkurs. Flere av de som leverte høringsuttalelser til forskriften for auksjonen i juni pekte også på at næringen trenger overskudd for å kunne investere for utvikling, både for bedriftsøkonomisk lønnsomhet og for å håndtere miljøutfordringer.

Dersom man ville at den gjennomsnittlige pris skulle være lavere for å redusere risikoen for næringen, kunne man velge å selge en større andel til en fastpris som man antar vil være lavere enn gjennomsnittlig auksjonspris. Å selge til en lavere pris enn forventet gjennomsnittlig auksjonspris vil naturlig nok føre til lavere totalt innbetalt vederlag. Siden 80 % av vederlaget går inn i Havbruksfondet og deles ut til kommuner og fylkeskommuner hvor lokalitetene er, så ville lavere vederlag redusert overføringene til disse, i tillegg til at statens inntekter ville blitt lavere. Legitimiteten til havbruksnæringen er avhengig av at en del av verdiskapningen i næringen kommer kystsamfunnene til gode. Størrelsen på vederlaget må altså avveies mellom disse hensynene og næringens økonomiske bærekraft, inkludert at den har midler til å løse eksisterende og nye miljøutfordringer.

Vi har sett at de mekanismene som var brukt i 2018, og miksen mellom dem, har ført til at de mellomstore selskapene med 10–19 tillatelser har økt sin andel av total kapasitet i de grønne

produksjonsområdene, på bekostning av de mindre og av de større oppdrettsselskapene. Flere av de oppdretterne vi snakket med hadde en oppfatning om at auksjoner favoriserte større selskaper, og særlig de børsnoterte. I fordelingen mellom selskaper av ulik størrelse er det altså de mellomstore som relativt sett er vinnerne. Ut fra dette ser det altså ikke ut til at fordeling gjennom auksjon har favorisert de store og børsnoterte selskapene. Noen frykter imidlertid at hvis det blir trangere tider i havbruk, så vil de mindre selskapene være mest sårbare og de første til å gå over ende, og at de større selskapene da vil kjøpe opp den tillatelseskapasitet de mindre har.

Et annet fordelingsspørsmål som flere vi har intervjuet har tatt opp, er hvordan vekst i grønne produksjonsområder bør deles mellom de som har vært der og bidratt til en akseptabel miljøtilstand, og nye aktører som kan komme inn. Flere har talt for at det burde være en større tilgjengelig andel til de eksisterende aktørene enn det var med 2 % i 2018. Dette ses å henge sammen med insentiver for å arbeide for å oppnå akseptabel miljøtilstand, og også for en fortsatt fellesskapsfølelse og godt samarbeid i det videre arbeidet for dette. Totalt har de opprinnelige aktørene i produksjonsområdene kjøpt 89 % av kapasitetsøkningen der, mens nye aktører da har kjøpt 11 %. Det er imidlertid stor forskjell mellom enkelt-produksjonsområder. Der det har kommet inn nye aktører har de kjøpt mellom 13 % og 45 % av kapasiteten tilgjengelig på auksjon i de produksjonsområdene.

Vi har ikke noe svar på om, eller hvor stor andel av, tilgjengelig kapasitetsøkning som bør øremerkes de som har drevet i et produksjonsområde. Vi har ikke grunnlag for å si om det at nye aktører kommer inn kan påvirke samarbeidsklima og innsats for fortsatt akseptabel miljøtilstand negativt, og eventuelt så mye at over tid blir miljøtilstanden uakseptabel. Oppdretterne i et produksjonsområde vil uansett ha insentiver til å drive miljøforsvarlig, slik vi ser det. Basert på intervjuer og høringsuttalelser til forskriften for juni-auksjonen, ser det imidlertid ut til å være slik at oppdretterne selv oppfatter det som urettferdig hvis ikke eksisterende aktører i de grønne områdene tilbys en betydelig andel av kapasitetsøkningen. Flere har snakket om at tre eller fire prosentpoeng av seks-prosentsøkning bør tilbys de eksisterende aktørene.

Kapasitet tilbudt til eksisterende aktører skjedde nå til fast pris, som var lik minsteprisen i auksjonene. I prinsippet kan også denne kapasiteten fordeles gjennom auksjon blant disse aktørene, om staten ønsker å sikre at vederlaget blir så høyt som mulig også fra denne delen av en kapasitetsøkning, samtidig som man ønsker å sikre tilgang på kapasitet til dem. Man kan også vurdere å la pris fra åpne auksjoner for et produksjonsområde bestemme fast-pris for den kapasiteten som tilbys eksisterende aktører utenom auksjon.

Vi har tatt opp at i noen produksjonsområder så er det ett eller to selskap som kontrollerer betydelige deler av tillatelsene som er der. Vi har ikke noe data som klart tilsier at selskaper med en dominerende stilling har utnyttet denne på en utilbørlig måte, men vært åpen for at dette er en problemstilling som man bør være oppmerksom på. Våre analyser av snittpriser i auksjonene i ulike produksjonsområder peker riktignok mot at få aktører og/eller en dominerende aktør i et produksjonsområde fører til lavere auksjonspriser, men det betyr ikke nødvendigvis at noen har utnyttet sin posisjon på en utilbørlig måte. Kapasitetsøkning til aktører som er nye til et produksjonsområde, og også til de mindre blant de etablerte aktørene, vil uansett generelt redusere risikoen for at noen får eller har og utnytter en dominerende stilling. Dette kan være et argument for at heller ikke for mye av ny kapasitet tilbys eksisterende aktører.

Vi ser også et annet argument for at andelen kapasitetsøkning som forbeholdes eksisterende aktører i et produksjonsområde begrenses. Dersom det skulle bli eller være betydelige effektivitetsforskjeller mellom aktører, så ville man – alt annet likt - ønske at mer effektive aktører fikk økt sitt tillatelsesvolum mest, for å utvikle den generelle effektiviteten i næringen. Det kan jo da innebære at aktører fra andre produksjonsområder kommer inn. Med driftsmargin 2017 som mål på effektivitet har vi imidlertid ikke kunnet finne noen forskjeller i effektivitet blant de som har kjøpt større eller mindre volum på auksjon, eller hvor høye bud aktører ga i hovedrunde 1. Som vi har påpekt i kapittel 8 er det imidlertid svakheter og usikkerhet med å bruke dette som mål på effektivitet, så tolkningen bør ikke tas for langt.

Den tredje mekanismen er de såkalte unntakssøknadene; Kapasitetsøkning for tillatelser knyttet til lokaliteter som oppfyller spesifikke miljøkriterier, uavhengig av status i produksjonsområdet. Som vi skriver i kapittel 4.1, så kan det se ut som om Nærings- og fiskeridepartementet har tatt hensyn til tildeling av kapasitet til unntakssøknader når de bestemte volumet tilgjengelig for auksjon. Vi har imidlertid ikke funnet noen klare regler for om eller hvordan kapasitet tildelt etter unntakssøknader skal avregnes mot totalt tilgjengelig kapasitetsøkning.

Noen vi har intervjuet mener at noen produksjonsområder inkluderer geografiske områder hvor kriteriene for unntakssøknader «alltid» vil være oppfylt på grunn av særlige naturforhold. De som har lokaliteter i disse spesielle områdene der vil dermed alltid kunne få 6 % økning i kapasitet. Dersom dette da avregnes mot den totalt tilgjengelige kapasitetsøkningen i det produksjonsområdet betyr det at de aktørene med lokaliteter i andre deler av det samme produksjonsområdet får mindre vekstmuligheter enn andre. Noen som anså dette som urettferdig, foreslo at slike spesielle områder burde skilles ut, nærmest som egne produksjonsområder, for å unngå dette. I så fall ville jo tilgjengelig kapasitet i det resterende området avkortet tilsvarende, så det ville ikke virke. Et annet grep som kunne oppnå det de ønsket, er at kapasitetsøkning etter unntaksregler ikke gir reduksjon i totalt tilgjengelig kapasitetsøkning i produksjonsområdet, eller bare gir det i begrenset grad. Men det ville bety at total økning i produksjonsområdet kunne bli større enn 6 %, og dermed være i strid med produksjonsområdeforskriften slik den er nå.

Et annet spørsmål er hvor stor prosentvis kapasitetsøkning som bør tillates på tillatelser knyttet til lokaliteter som oppfyller unntakssøknadskriterier, og hvor mye av kapasitetsveksten som bør komme der. Noen vi har intervjuet har ment at mer av kapasitetsveksten bør komme nettopp på slike lokaliteter, og mindre fordelt på alle lokaliteter i grønne områder. Dette utfra at lokaliteter som oppfyller unntakskriteriene mest sannsynlig er de som tåler kapasitetsøkning uten at problemene med lakselus blir for store, og også at de som driver miljømessig godt bør belønnes for det.

For de praktiske sidene ved å delta/søke i de ulike mekanismene, så ser det ut til at både 2-prosentordningen til eksisterende tillatelser i grønne områder og auksjonene har fungert bra, mens unntaksordningen har vært mer problematisk. Det er ikke klart for oss om årsaken til at så mange søknader ble avslått var uklart regelverk, dårlig forberedelse blant de som søkte, eller strengere skjønnsmessige vurderinger fra Mattilsynet enn det oppdretterne hadde grunn til å forvente. Men det som er klart er at hvis man skal ha en lignende unntaksordning neste gang, så bør trolig regelverket endres eller det må presenteres bedre, eller begge deler. På den andre siden, så har trolig oppdretterne fått en læringseffekt av avslagene, slik at man kan forvente færre søknader som ikke oppfyller kriteriene neste gang.

Gjennomgangen her viser bredden i de hensyn som må vurderes når mekanismer for fordeling av kapasitet skal velges og utformes, og ikke minst når balansen mellom dem skal bestemmes. Flere hensyn står mot hverandre. For de av hensynene som i hovedsak gjelder effektivitet kan framtidige analyser kanskje gi et bedre grunnlag for å bestemme avveiningen. Andre hensyn gjelder i større grad verdispørsmål, og må uansett avveies politisk. Størrelsen på vederlaget man får inn kan påvirke selskapenes økonomiske bærekraft, og kanskje også deres evne til å investere i å unngå og i å håndtere miljøutfordringer. Om man hadde en annen mekanisme enn auksjon ville det allikevel ikke være noe som hindrer selskap å kjøpe kapasitet «for dyrt» fra andre oppdrettere, i «bruktmarkedet». I tillegg måtte man komme opp med en annen mekanisme enn auksjon for å fordele kapasitet. De søknadsbaserte mekanismene som var for tildelingene fra 2002–2013 har vært omtalt som skjønnhetskurranser, og har fått betydelig kritikk (Hersoug *m.fl.*, 2019). Regjeringen har langt på vei ønsket at fordeling skal skje med objektive kriterier, som auksjon, jamfør Meld. St. 16 (2014-15). Vederlag betalt til staten for ny kapasitet, og fordelingen av det videre til kommunene, er også noe som kan være viktig for legitimiteten til havbruksnæringen i samfunnet. Fordelingen av ny tillatelseskapasitet mellom ulike havbruksaktører kan påvirke legitimiteten til det offentlige forvaltningssystemet i næringen, og også miljøtilstanden i produksjonsområdene. Spørsmål om rettferdighet, legitimitet, insentiver og effektivitet henger tett sammen i valget av og utforming av fordelingsmekanismene, uten at det finnes noen enkle svar.

11 Oppsummering

Kapasitetsøkningen 2017/2018 for matfiskproduksjon av laks og ørret i sjø besto av tre hovedmekanismer:

1. Økt produksjonskapasitet på eksisterende tillatelser i produksjonsområder med akseptabel miljøtilstand (grønne produksjonsområder) – «2-prosentsordningen», til fast pris per tonn MTB.
2. Kapasitetsøkning uavhengig av miljøstatus i produksjonsområder, for tillatelser knyttet til lokaliteter som oppfyller visse miljøkriterier – «Unntakssøknader», til fast pris per tonn MTB.
3. Auksjon av kapasitet for produksjonsområder med akseptabel miljøtilstand – En elektronisk auksjon i juni 2018, og en skriftlig, lukket auksjon i september 2018.

Denne evalueringen har særlig rettet seg mot følgende spørsmål:

- Hvordan fordelte ny kapasitet seg mellom størrelsesgrupper av bedrifter og mellom etablerte og nye aktører i produksjonsområdene?
- Hvordan har tildelingen påvirket strukturen i næringen, og om aktører har en dominerende posisjon?
- Er det de mest effektive aktørene som har skaffet seg økt kapasitet, og hva forklarer ellers hvem som har skaffet seg økt kapasitet og har størst betalingsvillighet?
- Hva kan forklare forskjeller i gjennomsnittlige priser per tonn MTB mellom produksjonsområdene?
- Har man fått ut betalingsvillighet i markedet for tillatelser?
- Hvordan har det praktiske opplegget ved kapasitetsøkningen fungert?
- Hvilke effekter gir/kan de ulike mekanismene gi, og hvordan har miksen mellom dem vært?

Nesten all tilgjengelig ny kapasitet ble kjøpt, selv om prisene per tonn maksimal tillatt biomasse var mye høyere enn vederlaget for ny kapasitet har vært tidligere.

Fordelingen av ny kapasitet mellom selskap av ulik størrelse – ut fra hvor mange tillatelser de hadde før kapasitetsøkningen - viser at alle tre gruppene (mindre, mellomstore og store selskaper) har økt sin kapasitet. De mellomstore selskapene har imidlertid økt sin *andel* av total tillatelseskapasitet, mens både de mindre og de større aktørene har fått sine andeler redusert.

Dette er i kontrast til hva mange ser ut til å ha forventet, at de store aktørene særlig ville kjøpe mye av kapasiteten. De store har riktignok kjøpt den største andelen av ny kapasitet, men altså en mindre andel enn hva de hadde av kapasitet før kapasitetsøkningen.

De eksisterende aktørene i de ulike produksjonsområdene har kjøpt det meste av tilgjengelig ny kapasitet der. I fem av de åtte grønne produksjonsområdene har det imidlertid gjennom auksjonen kommet inn nye aktører. Andelen av tilgjengelig kapasitet på auksjon som de nye aktørene kjøpte varierer betydelig mellom disse produksjonsområdene, fra 13 % til 45 %.

Forut før kapasitetsøkningen var det flere produksjonsområder hvor en eller to aktører dominerte, i betydningen at de kontrollerte en relativt stor andel av tillatelsene der. Siden kapasitetsøkningen bare var på inntil 6 % av eksisterende kapasitet, så har den ikke kunnet endre dette dramatisk, men vi har sett på tendensene. I produksjonsområde 1, hvor én aktør disponerte en svært høy andel av kapasiteten, har andelen deres blitt redusert gjennom kapasitetsøkningen i 2018. For de to grønne produksjonsområdene som ellers hadde middels/høy konsentrasjon av tillatelser hos én aktør, fikk én

økt og én redusert konsentrasjon. Vi finner ingen sammenheng mellom hvor stor andel av tillatelseskapasitet som største eller de to største selskaper hadde i produksjonsområdene og hvor stor andel av auksjonert kapasitet som ble kjøpt av nye aktører til produksjonsområdene.

Basert på driftsmargin i 2017 som mål på effektivitet, finner vi ikke noe støtte for at de mest effektive aktørene har kjøpt mer, eller hadde større betalingsvilje for ny kapasitet. Vi kan ikke utelukke at andre effektivitetsmål kunne gitt andre resultater. Vi finner imidlertid støtte for at egenkapital og totalkapital kan ha påvirket dette i noe grad, og da slik at jo mer kapital, jo større kjøp/betalingsvilje. Til tross for dette var det altså de mellomstore selskapene som økte sin relative andel, og ikke de største.

Den gjennomsnittlige prisen for kapasitet kjøpt på auksjon varierte mye mellom produksjonsområder, fra 132 til 250 000 kroner per tonn MTB. Både naturgitte og selskapsspesifikke forhold kan ha bidratt til det. Vi har imidlertid sett på om forhold i hvert produksjonsområde knyttet til næringsstrukturen ser ut til å ha betydning for prisforskjellene. Analysen peker mot at prisen øker jo flere aktører som var etablert i produksjonsområdet, og jo større mengde ny kapasitet som var tilgjengelig der. Prisen ser derimot ut til å bli lavere jo større andel av tillatelseskapasitet den største aktøren i området hadde. Når snittprisen ble så forskjellig, så taler det for at man bør se nærmere på hvordan disse forholdene kan påvirke markedet for kapasitet i hvert produksjonsområde, og om man bør endre mekanismene på grunn av det.

Selv om prisene per tonn MTB var langt høyere enn for tidligere salg av kapasitet, er det vanskelig å si om auksjonene fikk ut den maksimale betalingsvilligheten. Variasjonen i priser per tonn MTB mellom produksjonsområder, og at prisene ser ut til være påvirket av størrelse på tilbudt kapasitet, antall eksisterende aktører før auksjonene, og hvor mye av eksisterende kapasitet i områdene den største aktøren hadde, kan bety at auksjonsmarkedet på tvers av produksjonsområdene ikke fungerte perfekt. Dette bør undersøkes nærmere.

Praktisk, fra både kjøperne og de som praktisk gjennomførte auksjonene sine sider, ser det ut til at 2-prosentordningen og auksjonene fungerte godt. Dette gjelder både informasjon, søknadsprosesser og budgivning i den elektroniske auksjonen. Det eneste vi har fanget opp av negative erfaringer knytter seg til prosessen med annonsering og salg av restvolum etter første dag av den elektroniske auksjonen i juni, og hvordan auksjonsteamet kunne få gitt beskjeder til deltakere i auksjonen.

For ordningen med unntakssøknader ser det ut til å ha vært noen utfordringer. Svært mange av de som søkte fikk avslag. Det er ikke klart for oss om årsaken til dette var uklart regelverk, dårlig forberedelse blant de som søkte, eller strengere skjønnsmessige vurderinger fra Mattilsynet enn det oppdretterne hadde grunn til å forvente. Hvis man skal ha en lignende unntaksordning senere, bør det vurderes om regelverket skal endres eller presenteres bedre, eller begge deler.

I kapittel 10 har vi diskutert hvordan de ulike mekanismene brukt til kapasitetsøkning, utformingen av dem, og også hvor store andeler av den totale kapasitetsøkningen som fordeles med hver mekanisme, bidrar til at ulike hensyn for forvaltningen av havbruk vektlegges. Dette gjelder både hvilke insentiver de gir for å arbeide mot en god miljøtilstand i produksjonsområdene, næringens legitimitet i samfunnet og forvaltningens legitimitet hos næringen, og næringens økonomiske og miljømessige bærekraft. Flere av hensynene står mot hverandre, slik at om man i større grad oppfyller ett av dem, så blir et annet mindre oppfylt. For de av hensynene som i hovedsak gjelder effektivitet kan framtidige

analyser kanskje gi et bedre grunnlag for å bestemme utforming og balanse mellom mekanismene. Andre hensyn gjelder i større grad verdispørsmål, og må uansett avveies politisk.

12 Referanser

- Andreassen, O. & R. Robertsen (2014). Eierendringer for havbrukskonsesjoner tildelt i 2009-runden. Rapport 4/2014, Nofima, Tromsø.
- FOR-2018-05-15-731 Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018. Nærings- og fiskeridepartementet.
- FOR-2018-08-30-1323 Forskrift om tildeling av nye tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2018 – auksjon av restkapasitet. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Hersoug, B., E. Mikkelsen and K. M. Karlsen (2019). "Great expectations" – Allocating licenses with special requirements in Norwegian salmon farming." *Marine Policy* 100: 152-162.
- Iversen, A., Ø. Hermansen, R. Nystøyl, A. Marthinussen & L.D. Garshol (2018). Kostnadsdrivere i lakseoppdrett 2018. Fokus på smolt og kapitalbinding. Rapport 37/2018, Nofima, Tromsø.
- Mikkelsen, E., K.M. Karlsen, R. Robertsen & B. Hersoug (2018). Skiftende vindretning – særlige hensyn for tildeling av tillatelser til lakseoppdrett. Rapport 26-2018, Nofima, Tromsø.
- Okholm, H.B. & N. Gallagher (2018). Description of auction format for allocation of aquaculture licenses in Norway – bidder perspective. Notat fra Copenhagen Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c1fd03e47a74939aba6588de123be41/description-of-auction-regulations---bidder-perspective-c2225308.pdf>, besøkt 25/11-18.

Vedlegg: Ekstra datatabeller og figurer

Her presenteres ekstra tabeller og figurer, som kan være interessante for noen. Vi har tatt de ut av hoveddelen av rapporten for å gjøre den mer leservennlig. I hoveddelen av rapporten er det vist til tabell-nummer her, der det er relevant.

Tabell 12 Enkeltsekskaper med flest antall tillatelser per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Tillatelseshaver	Antall tillatelser	Sum tillatelses-MTB tonn	Andel tillatelser nasjonalt
MARINE HARVEST NORWAY AS	215	176 094	22 %
SALMAR FARMING AS	63	49 140	6 %
LERØY MIDT AS	53	41 340	5 %
CERMAQ NORWAY AS	50	43 620	5 %
LERØY VEST AS	35	27 040	4 %
SALMAR NORD AS	32	31 104	3 %
NOVA SEA AS	30	26 000	3,0 %
NORDLAKS OPPDRETT AS	26	22 590	2,6 %
GRIEG SEAFOOD FINNMARK AS	25	23 625	2,5 %
LERØY AURORA AS	25	24 297	2,5 %
SJØTROLL HAVBRUK AS	23	18 720	2,3 %
NRS FINNMARK AS	19	17 955	1,9 %
BREMNES SEASHORE AS	15	16 380	1,5 %
GRIEG SEAFOOD ROGALAND AS	14	11 700	1,4 %
FIRDA SJØFARMER AS	13	10 140	1,3 %

Tabell 13 Næringsstruktur nasjonalt per 31/12-2017, etter størrelsesgruppe selskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe (tillatelser)	Tillatelser	Andel Tillatelser	Kapasitet	Andel kapasitet
1-9	294	29,9 %	237 817	29,0 %
10-19	113	11,5 %	97 395	11,9 %
20+	577	58,6 %	483 570	59,1 %
Sum	984	100,0 %	818 782	100,0 %

Tabell 14 Næringsstruktur i grønne produksjonsområder per 31/12-2017, etter størrelsesgruppe selskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe	Tillatelser	Andel Tillatelser	Kapasitet	Andel kapasitet
1-9	136	29,5 %	113 082	28,5 %
10-19	51	11,1 %	43 575	11,0 %
20+	274	59,4 %	240 392	60,5 %
Sum	461	100,0 %	397 049	100,0 %

Tabell 15 Oversikt over hvor tillatelser innplassert i ulike produksjonsområder har registrerte lokaliteter, per 31/12-2017. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Tillatelse i produksjonsområde...	Har lokalitet i produksjonsområde (pr 31/12-2017)
1	1
2	2
3	3, 4
4	4
5	5
6	6
7	7
8	8
9	9
10	10
11	10, 11
12	12
13	13

Tabell 16 Struktur i havbruksnæringen (laks og ørret) per 31/12-2017, basert på enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet/Akvakulturregisteret.

Antall tillatelser per bedrift	Antall bedrifter	Antall tillatelser	Andel bedrifter	Andel tillatelser
1–9 tillatelser	89	294	82 %	30 %
10–19 tillatelser	9	113	8 %	11 %
20+ tillatelser	11	577	10 %	59 %
Alle bedrifter	109	984	100 %	100 %

Tabell 17 Struktur i havbruksnæringen (laks og ørret) per 31/12-2017, basert på konsern og enkeltsselskaper. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Antall tillatelser per bedrift	Antall konsern/ bedrifter	Antall tillatelser	Andel konsern/ bedrifter	Andel tillatelser
1–9	85	270	85 %	27 %
10–19	7	80	7 %	8 %
20+	8	634	8 %	64 %
Alle bedrifter	100	984	100 %	100 %

Tabell 18 Oversikt over fordelt kapasitet (tonn MTB) etter størrelsesgruppe (antall tillatelser). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe (antall tillatelser 31/12-2017)	2 % Fastpris	Auksjon 2018-06	Auksjon 2018-09	Auksjon i alt 2018	Sum ny kapasitet i 2018**
0-9*	1996	3549	216	3765	5761
10-19	885	3054	145	3199	4084
20+	4996	8292	2	8294	13290
Totalsum	7877	14895	363	15258	23185

*) Siden noen aktører kom inn som ikke hadde tillatelser tidligere er kategorien her fra null til ni tillatelser

***) unntakssøknader er ikke med.

Tabell 19 Tillatelseskapasitet (tonn MTB) etter størrelsesgruppe (antall tillatelser) før, under og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe (antall tillatelser 31/12-2017)	Kapasitet 31/12-2017	Kapasitet fordelt i 2018*	Kapasitet etter kapasitetsøkning 2018**
0-9*	237 817	5 761	243 578
10-19	97 395	4 084	101 479
20+	483 570	13 290	496 860
Sum	818 782	23 135	841 917

*) Siden noen aktører kom inn som ikke hadde tillatelser tidligere er kategorien her fra null til ni tillatelser

***) unntakssøknader er ikke med.

Tabell 20 Oversikt over andeler fordelt kapasitet etter størrelsesgruppe (antall tillatelser). Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe (antall tillatelser 31/12-2017)	Andel 2 % fastpris	Andel auksjon	Andel i alt
0-9*	26 %	25 %	25 %
10-19	11 %	21 %	18 %
20+	63 %	54 %	57 %
Sum	100 %	100 %	100 %

*) Siden noen aktører kom inn som ikke hadde tillatelser tidligere er kategorien her fra null til ni tillatelser

Tabell 21 Oversikt over andeler kapasitet etter størrelsesgruppe (antall tillatelser) før, under og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Størrelsesgruppe (antall tillatelser 31/12-2017)	Andel kapasitet 31/12-2017	Relativ økning i kapasitet i 2018	Andel av total kapasitet etter 2018 kap. økning
0-9*	29.05 %	2.43 %	28.93 %
10-19	11.90 %	4.19 %	12.05 %
20+	59.06 %	2.75 %	59.01 %
Sum	100 %	2.83 %	100 %

*) Siden noen aktører kom inn som ikke hadde tillatelser tidligere er kategorien her fra null til ni tillatelser

Tabell 22 Antall bedrifter, andel tillatelseskapasitet for hhv. største og to største bedrifter i hvert produksjonsområde, før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	Antall bedrifter i hvert produksjonsområde		Andel tillatelseskapasitet største bedrift i produksjonsområdet		Andel tillatelseskapasitet to største bedrifter i produksjonsområdet	
	31/12-2017	Etter kap.-økning 2018	31/12-2017	Etter kap.-økning 2018*	31/12-2017	Etter kap.-økning 2018*
1 - Sv.gr-Jæren	4	5	87,4 %	87,2 %	91,6 %	91,2 %
7 - N.Trøndelag+Bindal	9	10	34,8 %	34,3 %	50,0 %	49,5 %
8 - Helgeland-Bodø	18	18	37,2 %	36,2 %	64,0 %	62,3 %
9 - V.fjorden-Vesterålen	12	12	26,7 %	28,7 %	41,2 %	42,7 %
10 - Andøya-Senja	12	14	22,9 %	22,3 %	36,0 %	35,5 %
11 - Kvaløya-Loppa	9	10	39,6 %	38,3 %	56,5 %	55,8 %
12 - V.Finnmark	4	5	33,9 %	34,3 %	64,2 %	63,5 %
13 - Ø.Finnmark	2	2	50,0 %	51,0 %	100,0 %	100,0 %

*) Kapasitetsøkning fra unntakssøknader er ikke med.

Tabell 23 Herfindahl-indeks beregnet fra andel av tillatelseskapasitet for hvert produksjonsområde, før og etter kapasitetsøkning 2018. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	Herfindahl-indeks per 31/12-2017	Herfindahl-indeks etter kapasitetsøkning 2018*	Endring i Herfindahl-indeks
1 - Sv.gr-Jæren	7 686	7 647	-39
7 - N.Trøndelag+Bindal	1 901	1 866	-35
8 - Helgeland-Bodø	2 217	2 126	-91
9 - V.fjorden-Vesterålen	1 487	1 552	64
10 - Andøya-Senja	1 157	1 116	-41
11 - Kvaløya-Loppa	2 217	2 137	-79
12 - V.Finnmark	2 762	2 711	-52
13 - Ø.Finnmark	5 000	5 002	2

*) Kapasitetsøkning fra unntakssøknader er ikke med.

Tabell 24 Utfall av unntakssøknader på lokaliteter, etter produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Mattilsynet.

Produksjonsområde	Avslag	Kriterier oppfylt	I alt
01: Svenskegrensen til Jæren	0	2	2
02: Ryfylke	0	1	1
03: Karmøy-Sotra	3	0	3
04: N.hordland-Stadt	4	1	5
05: Stadt-Hustadvika	0	0	0
06: N.Møre-S.Trøndelag	2	0	2
07: Nord-Trøndelag med Bindal	3	0	3
08: Helgeland til Bodø	3	4	7
09: Vestfjorden og Vesterålen	3	1	4
10: Andøya til Senja	3	0	3
11: Kvaløya til Loppa	4	1	5
12: Vest-Finnmark	4	2	6
13: Øst-Finnmark	2	0	2
I alt	31	12	43

Tabell 25 Kapasitetsøkning etter unntakssøknader 2018 (tonn MTB på tillatelser), per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Farge PO 2017	Produksjonsområde	Økt kapasitet tonn MTB
Grønn	1 - Sv.gr-Jæren	135
Gul	2 - Ryfylke	20
Rød	3 - Karmøy-Sotra	
Rød	4 - N.hordland-Stadt	15
Gul	5 - Stadt-Hustadvika	
Gul	6 - N.Møre-S.Trøndelag	
Grønn	7 - N.Trøndelag+Bindal	
Grønn	8 - Helgeland-Bodø	132
Grønn	9 - V.fjorden-Vesterålen	68
Grønn	10 - Andøya-Senja	
Grønn	11 - Kvaløya-Loppa	
Grønn	12 - V.Finnmark	140
Grønn	13 - Ø.Finnmark	112
	Totalsum	622

Tabell 26 Oversikt over tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 1 i auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

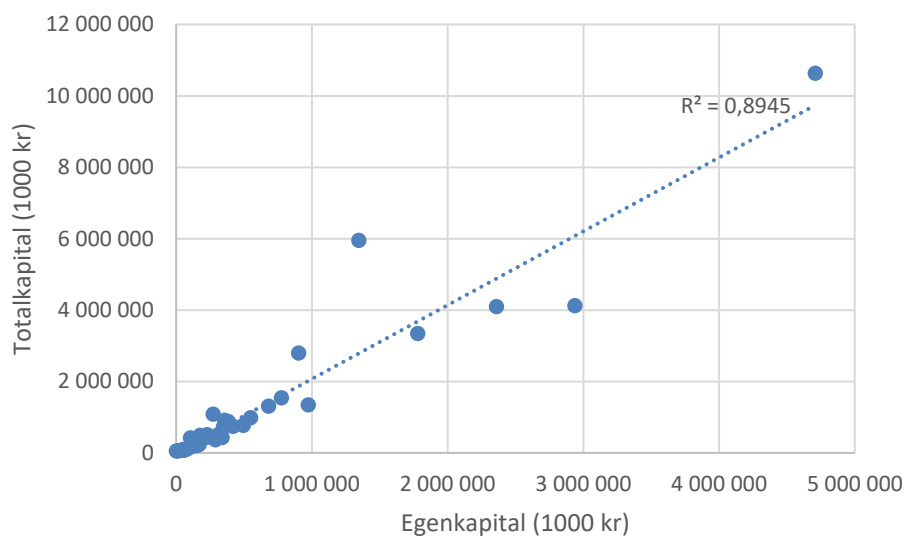
Produksjonsområde	Tilgjengelig	Solgt	Usolgt
01: Svenskegrensen til Jæren	609	593	16
07: Nord-Trøndelag med Bindal	2 033	665	1 368
08: Helgeland til Bodø	2 654	1 850	804
09: Vestfjorden og Vesterålen	2 585	2 453	132
10: Andøya til Senja	2 303	1 681	622
11: Kvaløya til Loppa	1 572	1 556	16
12: Vest-Finnmark	2 970	2 765	205
13: Øst-Finnmark	633	316	317
Totalsum	15 359	11 879	3 480

Tabell 27 Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 2 av auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	Tilgjengelig	Solgt	Usolgt
1: Svenskegrensen til Jæren	16		16
7: Nord-Trøndelag med Bindal	1 368	783	585
8: Helgeland til Bodø	804	604	200
9: Vestfjorden og Vesterålen	132	100	32
10: Andøya til Senja	622	570	52
11: Kvaløya til Loppa	16		16
12: Vest-Finnmark	205	130	75
13: Øst-Finnmark	317	317	0
Sum	3 480	2 504	976

Tabell 28 Tilgjengelig, solgt og usolgt kapasitet (tonn MTB) i hovedrunde 3 av auksjonen i juni 2018, per produksjonsområde. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Produksjonsområde	Tilgjengelig	Solgt	Usolgt
1: Svenskegrensen til Jæren	16	0	16
7: Nord-Trøndelag med Bindal	585	440	145
8: Helgeland til Bodø	200	0	200
9: Vestfjorden og Vesterålen	32	32	0
10: Andøya til Senja	52	12	40
11: Kvaløya til Loppa	16	14	2
12: Vest-Finnmark	75	64	11
13: Øst-Finnmark	0		
Totalsum	976	562	414



Figur 44 Sammenheng totalkapital og egenkapital 2017 for enkeltsselskaper som har kjøpt kapasitet i 2018. Kilde: Nofima. Data fra forvalt.no.

Tabell 29 Regresjonsanalyse budgivning hovedrunde 1 i auksjon i juni 2018 og sammenheng med egenkapital og totalkapital. Kilde: Nofima. Data fra Fiskeridirektoratet.

Runde*	Snittpris Kr/tonn	Egenkapital			Totalkapital		
		Koeff	p-verdi	R ²	Koeff	p-verdi	R ²
1	120 000	304	0,000	0,66	158	0,000	0,85
4	165 418	188	0,000	0,56	94	0,000	0,69
11	193 795	106	0,010	0,51	37	0,059	0,31

*) Antall aktører i hvert datasett: Runde 1: 33; Runde 4: 25; Runde 11: 12.

