

Videreutvikling av MTB-systemet

**Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av
Fiskeri- og kystdepartementet**

Oslo, 4. desember 2012
(Revidert 14. januar 2012)



Forsidebilde: © Marine Harvest / Jan Inge Haga

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	4
1.1 Sammendrag.....	4
1.2 Arbeidsgruppens oppnevning, mandat og arbeidsmetode	5
2 Kommentarer til mandatet	6
2.1 Kapasitet	6
2.2 Konesjon versus lokalitet	7
2.3 ”Markedstilpasset” produksjon	8
2.4 Kontroll- og tilsyn med MTB-regelverket	9
3 Bakgrunn	9
3.1 Maksimalt Tillatt Biomasse	9
3.2 Utnyttelse av MTB.....	10
3.3 Slaktemønster.....	11
3.4 Generelt om biomasseregulering	12
4 Effekter av dagens MTB-regulering	13
5 Vurdering av alternative MTB-systemer.....	15
5.1 Markedstilpasset MTB, foreslått av Bremnes seashore	16
5.1.1 Presentasjon av alternativet	16
5.1.2 Konsekvens for produksjonsplanlegging/slakting	17
5.1.3 Forhold til kapasitet	18
5.1.4 Fleksibilitet for oppdretter	18
5.1.5 Administrative konsekvenser	18
5.1.6 Økonomiske konsekvenser	19
5.1.7 Konsekvenser for fiskehelse og miljø	19
5.1.8 Oppsummering av markedstilpasset MTB.....	20
5.2 Rullerende gjennomsnitt-MTB (12 måneder)	20
5.2.1 Presentasjon av alternativet	20
5.2.2 Konsekvens for produksjonsplanlegging/slakting	20
5.2.3 Forhold til kapasitet	21
5.2.4 Fleksibilitet for oppdretter	22
5.2.5 Administrative konsekvenser	22
5.2.6 Økonomiske konsekvenser	23
5.2.7 Konsekvenser for fiskehelse og miljø	23
5.2.8 Oppsummering av rullerende gjennomsnitt-MTB.....	23
5.3 Andre alternativer	23
6 Konklusjon og anbefaling.....	244

1 Innledning

1.1 Sammendrag

Oppdrett av laks og ørret har hatt en eventyrlig utvikling de siste 25 årene. Bare de siste 10 årene har produksjonen blitt mer enn doblet. I 2012 vil det selges over 1,2 millioner tonn norsk laks. Mens produktivitetsvekst og kostnadsreduksjon var de viktigste faktorene for vekst i næringen frem til sent på 90-tallet, har godt markedsarbeid og produktutvikling vært nøkkelen de siste 10-15 årene. Laks eksporteres til stadig flere land, og stadig flere produktformer ser dagens lys.

Skal en opprettholde og vedlikeholde markedet er det viktig at næringen på sikt får mulighet til å vokse. Det forutsettes selvsagt at veksten er bærekraftig og at næringen får kontroll på utfordringene sine.

Oppdrettsnæringen reguleres i dag gjennom et system med biomassebegrensning, MTB (Maksimalt Tillatt Biomasse), som sier at det på en konsesjon ikke kan holdes mer enn 780 tonn fisk til enhver tid (945 tonn i Troms og Finnmark). Gitt at en skal ha produksjonsregulering, er MTB-systemet helt klart det foretrukne alternativet. Likefullt er det klart at ethvert reguleringsystem vil ha sine svakheter og vridningseffekter, så også med dagens MTB-system.

Arbeidsgruppens mandat peker på at en utfordring med dagens system er slaktepresset som kommer sent på høsten. Tilveksten er best på høsten, og for å holde seg under MTB-taket må denne tilveksten slaktes ut. Konsekvensen blir at "alle" slakter samtidig, og en får tilsvarende lite fisk på våren. Dette er en utfordring for videreforedlere så vel som supermarkeder som alle ønsker jevn tilførsel gjennom året.

Utvalget har sett på alternative MTB-regimer. I rapporten presenteres to alternativer til dagens MTB-system, et system hvor MTB-grensen varierer igjennom året kalt markedstilpasset MTB, og et system der MTB er regnet ut som et rullerende 12 måneders gjennomsnitt. Det betyr at den neste måneds MTB er en funksjon av biomassen i anlegget de foregående 11 månedene.

Utvalget anbefaler at regjeringen går over til et system med rullerende gjennomsnitts-MTB. En slik ordning har flere fordeler, først og fremst gir den oppdretterne større fleksibilitet. Denne fleksibiliteten kan brukes til å slakte mye laks på høsten, til å slakte jevnt over året, eller til å la være å slakte når markedets etterspørsel er begrenset.

Utvalget påpeker at ordningen vil være spesielt gunstig for bedrifter med videreforedling og for mindre oppdrettere. Bedrifter med videreforedling trenger jevn tilførsel av råstoff, og en gjennomsnitts-MTB vil gjøre det lettere for oppdretteren å legge til rette for denne delen av virksomheten. Små bedrifter vil på sin side kunne bruke fleksibiliteten til å snu seg hurtig rundt ved endringer i markedssituasjonen.

Utvalget vil anbefale at et nytt MTB system iverksettes i løpet av første halvår 2013.

1.2 Arbeidsgruppens oppnevning, mandat og arbeidsmetode

Arbeidsgruppen ble nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet 1. oktober 2012 med følgende mandat:

”Arbeidsgruppen skal komme med forslag til videreutvikling av MTB-systemet som kan bidra til en mer markedsrettet produksjon i lakse- og ørretoppdrettsnæringen. Arbeidsgruppen skal ikke se på alternativer til MTB, men utrede og foreslå tilpasninger innenfor rammen av MTB-systemet.

Arbeidsgruppen skal bl.a. vurdere et forslag fra Bremnes seashore, kalt ”markedsbasert MTB”. Forslaget innebærer at MTB oppjusteres i perioden av året hvor naturlige biologiske prosesser tilsier at biomassen er høy, mens MTB nedjusteres for resten av året. Ut over dette, står arbeidsgruppen fritt til å utrede andre alternativ.

Arbeidsgruppen skal i sitt arbeid redegjøre for om og i hvilken grad de ulike forslag vil kunne medføre reell kapasitetsøkning, og utarbeide minst en variant av hvert forslag som innebærer at produksjonskapasiteten ikke økes, dvs. at det ikke vil medføre økte miljøeffekter.

Arbeidsgruppen skal vurdere konsekvensene av sine forslag, herunder økonomiske og administrative konsekvenser for næringen og forvaltningen, som bl.a. forutsetter regelverk som er enkelt og forståelig både for næringen og for kontroll/tilsyn. Arbeidsgruppen skal også vurdere mulige konsekvenser for miljø og fiskehelse.

Arbeidsgruppens rapport skal være Fiskeri- og kystdepartementet i hende senest 1. desember 2012, og vil være offentlig idet den avgis.”

Fiskeri- og kystdepartementet har innledningsvis i oppnevningsbrevet gjort rede for bakgrunnen for at arbeidsgruppen er etablert:

”Produksjonen i laksenæringen er karakterisert av et utpreget sesongmønster, hvor tilvekst og utslakting er størst på høsten. I takt med at stadig flere oppdrettselskaper benytter kapasiteten fullt ut, blir produksjonsmønsteret, som er fundert i naturlige biologiske forhold, forsterket.

Det svingende produksjonsmønsteret i næringen er et problem av flere grunner:

- Det er lite tilpasset etterspørselsforhold i markedene og kundenes ønske om stabile leveranser.*
- Det er i konflikt med foredlingsindustriens behov for jevn råstofftilgang. I periodene med lav tilvekst er slaktevolumet så lavt at mange slakterier og foredlingsanlegg holder stengt.*
- Det kan være uheldig for lakseprisene, ved at store kvanta sendes ut på markedene samtidig.*

Næringen har etterlyst et system som gir mer fleksibilitet i driften enn dagens MTB-regime. Fiskeri- og kystdepartementet ønsker å utrede hvorvidt det er mulig å videreutvikle dagens system for å bidra til en mer markeds- og industrielt rettet produksjon i næringen. Departementet ser det som hensiktsmessig at spørsmålet utredes av en hurtigarbeidende arbeidsgruppe”.

Arbeidsgruppens medlemmer har vært:

Professor Atle Guttormsen, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Ås (leder)

Direktør havbruk Trond Davidsen, FHL, Oslo

Fagsjef oppdrett Kristin Sæther, NSL, Trondheim

Administrerende direktør Inge Berg, Nordlaks, Stokmarknes

Oppdrettssjef Geir Magne Knutsen, Bremnes seashore, Bømlo

Administrerende direktør Line Ellingsen, Ellingsen Seafood AS, Skrova

Avdelingsleder analyser akvakultur Ruth Kongsvik Brandvik, Kontali, Kristiansund

Ruth Kongsvik Brandvik kunne ikke være tilstede på møtene.

Førstekonsulent Ole-Jakob Lillestøl fra Fiskeri- og kystdepartementet og seniorrådgiver Hans Cato Haddal fra Fiskeridirektoratet har bistått som arbeidsgruppens sekretariat.

Arbeidsgruppen har hatt to møter som begge fant sted på Gardermoen lufthavn, Oslo. Første møte ble holdt 23. oktober 2012, mens det andre møtet fant sted 12. november. Ut over arbeidet som ble utført på møtene, har arbeidsgruppen hatt jevnlig kontakt på telefon og e-post. Sekretariatet har hatt løpende kontakt med arbeidsgruppens leder.

2 Kommentarer til mandatet

Utvalget vil innledningsvis bemerke den svært knappe tiden arbeidsgruppen har hatt til rådighet, noe som nødvendigvis har lagt føringer for omfanget av rapporten. Utvalget har i stor grad måttet begrenset seg til å vurdere Bremnes seashore sitt forslag om ”markedstilpasset MTB”, som mandatet eksplisitt ber om, og en variant kalt ”rullerende gjennomsnitt-MTB”. Det har ikke vært tid til å utrede alternativer ut over disse.

Utvalget vil i det følgende avklare noen sentrale begreper og problemstillinger som er omtalt i mandatet.

2.1 Kapasitet

I mandatet er det gitt et premiss om at arbeidsgruppen skal ”*utarbeide minst en variant av hvert forslag som innebærer at produksjonskapasiteten ikke økes*”. Arbeidsgruppen ser det her som helt nødvendig å klargjøre hva som ligger i begrepet produksjonskapasitet.

En utfordring med dette premisset er at det ikke er reguleringsformen eller MTB-typen som eventuelt fører til reell kapasitetsøkning. Det som er avgjørende er hvor eventuelle grenser settes. Vi diskuterer eksempelvis å gå over til rullerende gjennomsnitt-MTB. Hvorvidt det medfører kapasitetsøkning eller ikke er helt avhengig av hvilken størrelse en eventuell gjennomsnitt-MTB får.

Del to av dette premisset er mer vanskelig ettersom det er utfordrende å definere dagens produksjonskapasitet. Utvalget er imidlertid klare på at dagens produksjonskapasitet er betraktelig høyere enn dagens produksjon. Dette sier også Fiskeridirektoratet eksplisitt i sin rapport i forbindelse med regjeringens vurdering av kapasitetsvekst i 2012: ”*Samtidig er det slik at miljøeffektene av en mindre økning i*

produksjonskapasitet i form av MTB antagelig er mindre enn mulige effekter fra det potensialet som pr i dag ikke er hentet ut av næringen (økning av smoltstørrelse opp mot standardbegrensingen på 250 gram, økt utnyttelsesgrad av legal matfiskkapasitet) eller av fleksibiliteten som ligger i hvor den enkelte tillatelse lokaliseres. Dette varierer også regionalt.”¹

Med andre ord påpeker Fiskeridirektoratet at 45 nye konsesjoner har mindre produksjonsøkende effekt enn det mer effektiv bruk av dagens konsesjoner har. Det impliserer at Fiskeridirektoratet mener at det er minst 50 000 tonn (som er den antatte økningen i produksjonen som følge av tildelingene) forskjell på dagens kapasitet og dagens produksjon. Gitt forskjellen fylkene og regionene imellom er forskjellen antagelig mye større. Et forsiktig anslag er at en innenfor dagens kapasitet trolig vil kunne øke produksjonen med minimum 10 prosent i forhold til produksjonen i 2012 som ser ut til å lande på noe over 1,2 mill tonn.

Det er følgelig viktig å poengtere at det er umulig å lage andre MTB-systemer som gir nøyaktig samme kapasitet som dagens. Dette siden vi ikke vet dagens kapasitet og siden det er umulig å vite nøyaktig hva som blir kapasiteten ved andre MTB-systemer. Utvalget har likevel tillatt seg til å foreslå noen grenser som vi mener vil gi omtrent dagens kapasitet.

2.2 Konsesjon versus lokalitet

MTB på konsesjonsnivå er først og fremst et produksjonsregulerende virkemiddel. Systemet tok over etter et system med forkvoter og merdvolum, og er ment å virke som et virkemiddel for å begrense total norsk produksjon. Det er i debatter om oppdrettsnæringen ofte fremhevet at MTB er et viktig virkemiddel for miljø og fiskehelse. Utvalget vil påpeke at konsesjons-MTB i seg selv verken har positiv eller negativ effekt på miljø og fiskehelse. Dette fordi konsesjons-MTB kun avgrenser totalproduksjonen per tillatelse, og ikke har sammenheng med lokaliteter, tetthet eller lignende. Det som eventuelt er relevant med tanke på miljø og fiskehelse er lokalitets-MTB, som er noe helt annet enn konsesjons-MTB. Lokalitets-MTB er bestemmende for hvor mye fisk den enkelte oppdretter kan ha på en spesifikk lokalitet til enhver tid. Utvalget ser ikke på MTB på lokalitetsnivå, men tar det som gitt at den enkelte oppdretter har nok lokaliteter slik at lokalitets-MTB ikke blir bindende. Tilsvarende er utvalget klart på at lokalitets-MTB må være absolutte grenser.

Utvalget opplever at begrepene konsesjons-MTB og lokalitets-MTB ofte sammenblandes i den offentlige diskurs. Det foreslås derfor at ”lokalitets-MTB” døpes om for klart å skilles fra ”konsesjons-MTB”. For eksempel kan lokalitets-MTB omtales ved forkortelsen LMTB og konsesjons-MTB som KMTB. Et klart navneskille vil markere at det er tale om to vidt forskjellige begrep og kan videre bidra til en bedre og mer opplyst debatt omkring spørsmål relatert til næringens miljømessige bærekraft.

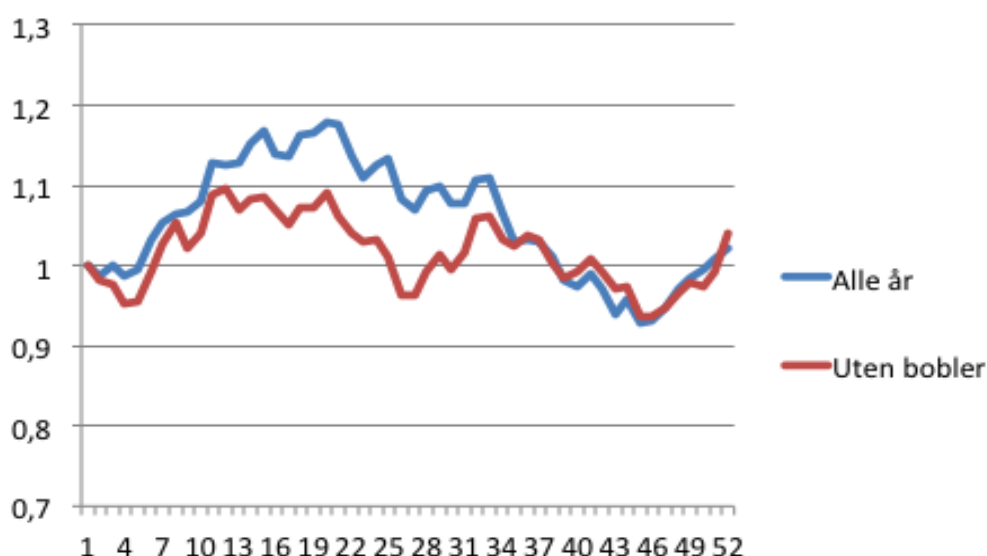
Arbeidsgruppen ser for øvrig dette som en egnet anledning til å påpeke at når MTB omtales i denne rapporten, så er det konsesjons-MTB det vises til dersom ikke annet fremgår.

¹ Fra side 4 i rapporten

2.3 ”Markedstilpasset” produksjon

I bakgrunnen for mandatet fremgår det at ”[produksjonsmønsteret] er lite tilpasset etterspørselsforhold i markedene ”. Arbeidsgruppen ønsker innledningsvis å rette noen kommentarer til denne påstanden.

Etterspørselsforhold i markedene kan best diskuteres ved å se på priser. Dersom vi forutsetter at etterspørselen er jevn igjennom hele året, burde det sterkt sesongbetonte tilbudet vi har i Norge føre til klare sesonger i prisene. Studier viser at det er sesonger, men ikke i veldig stor grad. Figur 1 viser normaliserte priser gjennom året. Prisene er hentet fra perioden 2000-2010, og er laget slik at prisen i uke 1 settes til 1. Alle senere priser blir normalisert mot den. Det er gjort flere studier som ser på laksepriser, og dersom en tar vekk årene med spesielt store prisutslag (som er forårsaket av tilbudssiden), blir sesongene betydelig redusert. Dette går klart frem av figuren under:



Figur 1: Normaliserte priser 2000-2011. År med og uten ”bobler”. Som år med prisbobler regnes 2000, 2006, 2009, 2010 og 2011. Kilde: NOS Clearing

Klare sesongmønstre i utslaktingen og dermed tilbudet men ikke i prisen, betyr at det må være sesongvariasjoner også på etterspørselssiden. Dette er en indikasjon på at slaktemønsteret med sterk sesongvariasjon i stor grad er tilpasset etterspørselen. Dermed fremstår produksjonen som markedstilpasset. Eksempelvis selges det mer laks i november og rundt juletid enn i februar, mens prisen ikke er nevneverdig forskjellig. En kan derfor omformulere setningen i mandatet til ”oppdretternes sesongvariasjoner i tilbud er tilpasset tilsvarende sesongvariasjoner i etterspørsel”.

Når det er sagt er det viktig å påpeke at mye tyder på at sesongvariasjonene i etterspørselen er i ferd med å avta. Aktivt markedsarbeid og utvikling av stadig nye lakseprodukter gjør laksekonsumet mindre sesongbetont, og gjør at etterspørselen fordeles jevnere gjennom året. Flere av de nye lakseproduktene utviser ikke de samme sesongtradisjoner som f.eks. røkt og gravet laks. På kundesiden møter oppdretterne store supermarkedskjeder som krever stabile leveranser, hele året igjennom.

Laks produseres i relativt få land, men selges i veldig mange. Studier viser klart at det finnes ett globalt laksemarked, og at ingen land alene kan påvirke prisen over tid. På

kort sikt derimot er det naturlig å anta at Norge har en vis markedsrett. På lenger sikt er norsk laksenæring klart konkurranseutsatt, og prisoppgang i Norge vil fort bli tatt opp av produsenter i andre land og andre produkter. Norsk laks møter også konkurrentland i flere sentrale markeder og på sentrale produkttyper.

Det er helt sentralt at et norsk reguleringsregime ikke må konstrueres slik at det begrenser næringens konkurransekraft. En viktig forutsetning for konkurransekraft er fleksibilitet, og ikke minst evne til hurtig å ta inn over seg endringer i markedene. Det betyr at det både kan være hensiktsmessig å "holde igjen" laks i påvente av bedre priser, og eller produsere mer for å dempe en situasjon med alt for høye priser. "Akutt" slakting, såkalt MTB-slakting for eksempel på grunn av uvanlig gode vekstbetingelser er således ikke heldig for verken oppdrettere eller videreforedlere.

I mandatet er situasjonen til videreforedlere spesielt nevnt. Disse er avhengig av jevn tilførsel av råstoff, og er således spesielt utsatt for naturlige sesongsvingninger så vel som svingninger initiert av reguleringsystemet.

2.4 Kontroll- og tilsyn med MTB-regelverket

Av mandatet går det frem at arbeidsgruppen også er bedt om å vurdere *"administrative konsekvenser for næringen og forvaltningen, som bl.a. forutsetter regelverk som er enkelt og forståelig både for næringen og for kontroll/tilsyn"*.

I denne forbindelse ønsker arbeidsgruppen å påpeke at kontroll- og tilsynsutfordringene relatert til MTB i stor grad er knyttet til regelverket i sin alminnelighet, og følgelig ikke omfattet av utvalgets mandat. Arbeidsgruppen vil derfor begrense seg til å påpeke kontroll- og tilsynsutfordringer som ved de ulike aktuelle forslag tilkommer ut over de som allerede eksisterer og er generelle for MTB-regelverket.

3 Bakgrunn

3.1 Maksimalt Tillatt Biomasse

1. januar 2005 ble volumbegrensningen (konsesjonsvolumet) avskaffet i norsk oppdrettsnæring. Før dette tidspunktet var oppdrett begrenset både av oppdrettsvolum og biomasse. I perioden 1996 til 2005 hadde lakseoppdretterne i tillegg en førkvote. Regelverket ble forenklet slik at det gjensvarte bare én bestemmelse som avgrenset selve tillatelsen.

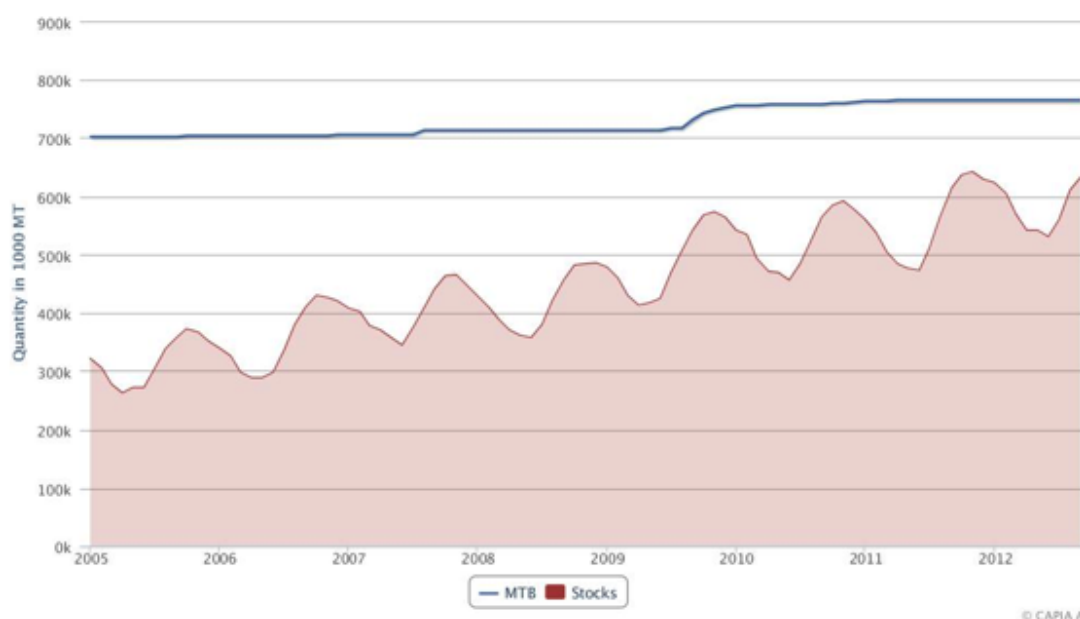
Det ble da innført en biomassebegrensning, MTB (Maksimalt Tillatt Biomasse), som sa at det ikke kunne holdes mer enn 65 tonn fisk til enhver tid per 1000 m³ konsesjonsvolum. En standard konsesjon på 12 000 m³ ble følgelig konvertert til 780 tonn MTB med noen unntak, i første rekke av konsesjoner i Troms og Finnmark som etter departementets vurdering fikk en grense på 900 tonn MTB grunnet langsommere organisk vekst. I 2011 fikk oppdrettere i Troms og Finnmark økt sin MTB med 5 prosent, til 945 tonn.

Samtidig som konsesjons-MTB ble innført ble også lokalitetene avgrenset med samme målemetode (MTB), og lovgivende myndigheter begynte å gi sine tillatelser uttrykt i MTB (utslippstillatelse, tillatelse etter hensyn til fiskehelse mv). MTB-

systemet er sammen med konsesjonssystemet myndighetenes verktøy for regulering av produksjonskapasitet.

3.2 Utnyttelse av MTB

Siden konsesjons-MTB ble vedtatt i 2005, har oppdretterne stadig blitt ”flinkere” til å planlegge produksjonen ut ifra MTB, temperatur og fiskens biologi. Med flinkere mener vi at de klarer å ligge tett opp til MTB gjennom store deler av året, og derigjennom utnytte kapasiteten best mulig. Figur 1 viser total biomasse av laks i Norge sammen med det totale MTB-taket. Det er da viktig å poengtere at det totale MTB-taket også gjelder ørret, som IKKE er med i selv grafen.



Figur 2: Utvikling i stående biomasse i Norge. Kilde: Capia AS, data fra Fiskeridirektoratet. Endring i total-MTB skyldes nye konsesjoner i 2007 og 2009 og 5 pst økning i konsesjons-MTB i Troms og Finnmark i 2011. NB: MTB som er lagt inn (blå linje) gjelder både laks og ørret, mens kurven bare viser laks. Kun kommersielle matfisktillatelser er regnet med.

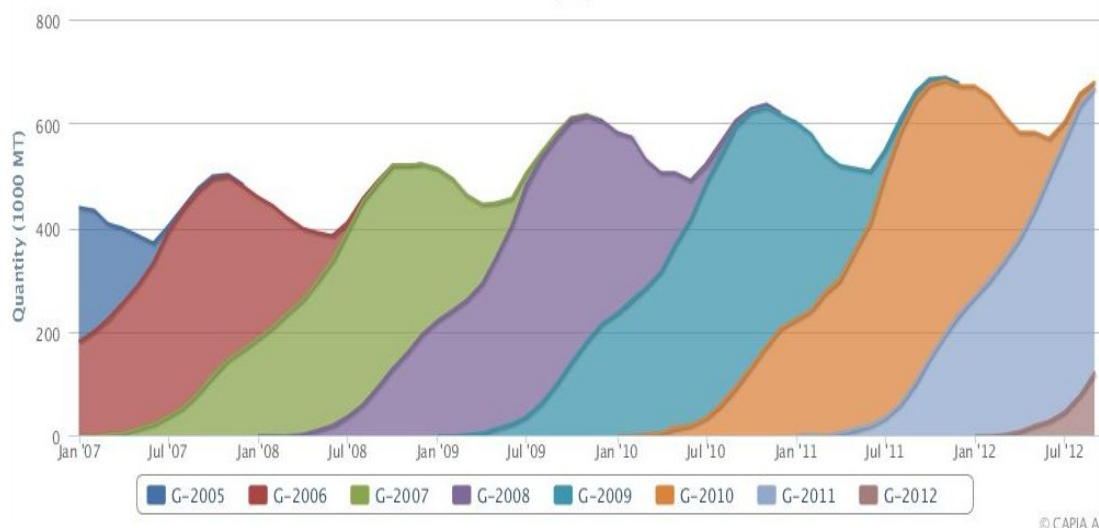
Selv om vi hadde lagt til ørret vil vi se at landet som helhet vil ligge et godt stykke under MTB-taket, men underliggende tall oppdelt i regioner viser at oppdretterne i noen fylker klarer å utnytte MTB veldig mye bedre enn andre. Det betyr at en i en del fylker allerede i dag produserer nesten maksimalt av det som er mulig, mens en i andre fylker fortsatt kan øke produksjonen uten at oppdretterne får økt sin MTB.

Dagens MTB-system er absolutt, det vil si at den enkelte oppdretter ikke kan ha mer fisk i merdene enn MTB tillater. Selv om oppdretterne bare rapporterer inn biomasse 12 ganger i året, gjelder begrensningen kontinuerlig². Dersom stående biomasse overskrider tildelt MTB, risikerer oppdretter overtredelsesgebyr.

Figur 1 viser en av utfordringene med et MTB-system, biomassen varierer sterkt gjennom året. Laks vokser best når det er en viss varme i vannet, noe som betyr at

² Flere av utvalgsmedlemmene har under møtene påpekt at det behov for formalisering av praksis på dette området.

mesteparten av tilveksten kommer på høsten. Dette ser vi enda klarere i figur 2, som viser biomassen fordelt på de ulike årsklassene som til enhver tid befinner seg i sjøen. Gitt at det er forskjellige temperaturforhold sør og nord i Norge, vil vi selvsagt se noe forskjellige mønstre forskjellige steder i Norge.



Figur 3: Utvikling i stående biomasse siste 5 år, fordelt på generasjoner. Kilde: Capia AS, data fra Fiskeridirektoratet

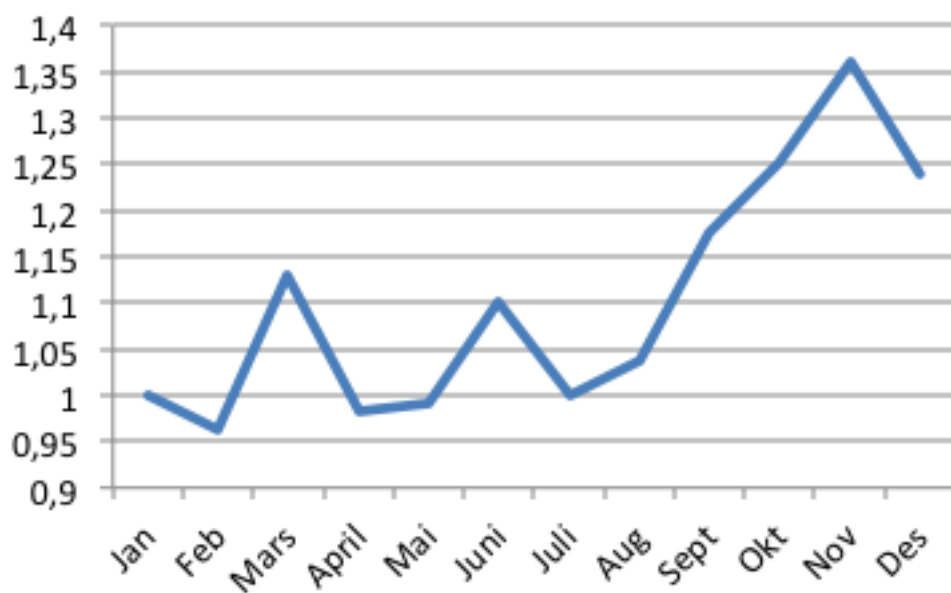
3.3 Slaktemønster

Mens figur 2 og 3 viser biomasseutvikling, viser figur 4 slaktet biomasse siste 2 år, fordelt over året:



Figur 4: Utvikling i slaktet biomasse siste 2 år. Kilde: Capia AS, data fra Fiskeridirektoratet

Figur 5 viser normalisert slaktekvantum måned til måned basert på slaktekvantum siste 6 år. Den store tilveksten som kommer tidlig på høsten, blir typisk slaktet noe senere på høsten. Begge figurene viser et tydelig sesongmønster i utslakting. Første halvdel av året, slaktes det relativt mye i mars og juni, mens mest fisk slaktes ut mellom september og nyttår.



Figur 5: Normalisert gjennomsnittlig høstet biomasse per måned siste 6 år. Slaktet mengde i januar er satt til 1. Kilde: Fiskeridirektoratet. NB: Det er relativt store regionale forskjeller også for utslakting.

3.4 Generelt om biomasseregulering

Maksimalt Tillatt Biomasse, MTB, ble innført for å sette en øvre grense for mulig produksjonskapasitet. Det er en regulering som for oppdretterne er relativt enkel å forholde seg til.

Enhver regulert produsent, som ville produsert mer av en vare hvis reguleringen ble tatt vekk, vil tilpasse produksjonen til reguleringen for på den måten å oppnå best mulig lønnsomhet. Gitt at oppdretters kostnader per kilo fisk er lavere enn prisen i markedet, vil en oppdretter tilstrebe å produsere så mye som mulig gitt de begrensninger reguleringen setter selv om dette øker produksjonskostnaden.

Når totalt konsesjonsvolum og fisketetthet er regulert (reguleringen frem til 2005) vil en oppdretter produsere så mye som mulig innenfor det tillatte volum og fisketetthet. Når et nytt reguleringsregime, eksempelvis førkvoter (regulering 1996-2005), introduseres, vil det nye regimet være irrelevant hvis det fremdeles er konsesjonsvolumet som begrenser produksjonen. Hvis det nye reguleringsregimet gjør at det er førtilgangen som begrenser produksjonen, vil oppdretterens lønnsomhet bli best når førret utnyttes best mulig. I praksis ble dette oftest å produsere mest mulig fisk per kilo før, og om nødvendig benytte dyrere før med høyere energiinnhold. Siden førkvotene kun gjaldt for sjøfasen, gav de også et insentiv til å produsere større smolt. Det ble også viktig å fore fisken mest mulig i de periodene på året hvor veksten per førerhet er størst. Man vil derfor forvente at når en endrer reguleringsregime fra konsesjonsvolum til førkvoter, så endres også produksjonsmønsteret.

Da førkvotene ble erstattet med MTB endret oppdretterens rammesvilkår seg. Da ikke før lenger er en begrensende faktor, men maksimal biomasse er det, så vil det å ha høy biomasse over året gi høyest produksjon og dermed best lønnsomhet så lenge prisen er tilstrekkelig høy. Hvis det hadde vært mulig, ville en oppdretter til enhver tid hatt et kvantum tilsvarende MTB i merdene. Selv om en selv uten noen form for

regulering ikke kan ha kontinuerlig utslakting, forventes det likevel at produksjonsmønsteret med MTB endres som respons på endringen i reguleringsregimet.

Reguleringene av produksjonen for hver konsesjon har vært endret flere ganger, og påvirket produksjonsmønsteret. Enhver produksjonsregulering har to hovedeffekter: først og fremst begrenser den produksjonen. I tillegg endrer den produksjonsmønsteret. Endringen av produksjonsmønsteret er en uønsket konsekvens av reguleringen, og gjør det mer kostbart å produsere et kilo laks enn hvis ikke reguleringen eksisterte. Gitt at en ønsker å regulere produksjonen, er det vanligvis et mål å gjøre denne kostnaden så lav som mulig, fordi næringens totale konkurranseevne da rammes minst.

Selv om vi ikke har tallmateriale til å måle kostnadene ved reguleringene, så finnes det en betydelig litteratur innenfor økonomifaget om hvordan forskjellige typer reguleringer virker. Denne litteraturen indikerer at begrensninger i innsatsfaktorbruk vanligvis gir en betydelig større reguleringskostnad enn når en reduserer produsert volum. Grunnen til dette er at når reguleringen begrenser produsert mengde, så kan en fremdeles benytte den beste produksjonsteknologien. Det er ikke tilfelle når en begrenser bruken av en innsatsfaktor. Gitt at konsesjonsvolum regulerte innsatsfaktoren merdstørrelse og førkvotene regulerte innsatsfaktoren før, kan en følgelig konkludere med at MTB er den beste reguleringsordningen som har vært benyttet så langt. Det er også lite sannsynlig at en kan lage en vesentlig bedre ordning, selv om det er mulig at andre versjoner av et MTB-system kan være bedre. Dette fordi MTB også vil kunne gi vridningseffekter, og disse vil variere med hvordan MTB måles.

4 Effekter av dagens MTB-regulering

Dersom en skal se på effekten av en regulering, må en starte med å se på produksjonsmønster og kostnader gitt at det ikke fantes noen regulering. All endring i produksjonspraksis bort fra utgangssituasjonen er vridningseffekter av reguleringen.

Utvalget er ikke kjent med forskning som sier noe om effektene på produksjonsplanlegging av en produksjonsregulering. Det som er klart er at oppdretterne regulert med dagens MTB ideelt sett vil ligge tettest mulig opptil biomassetaket, for så å slakte ut tilveksten. Biologiske forhold gjør dette vanskelig, og resultatet blir at de fleste oppdrettere ligger litt under taket når de går inn i de beste vekstperiodene. Uansett vil oppdrettere i den beste vekstperioden ha høyere tilvekst og dertil større slaktemengde.

En utfordring som vil gjelde ved enhver MTB-regulering er selvsagt at en når en nærmer seg taket så er en nødt til å slakte. Dette gjelder spesielt i høstmånedene når tilvekst er god, og kan også gjelde på sommeren dersom temperatur er mer gunstig enn forventet. Bare i år med svak tilvekst vil en unngå at MTB fremtvinger slakting.

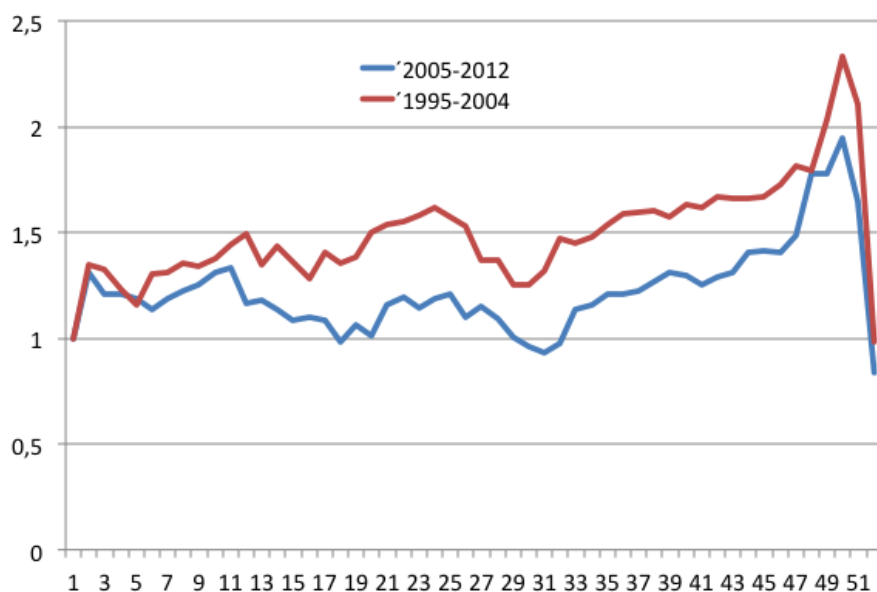
Oppdrettsnæringen har nå vært regulert med MTB i åtte år. Da MTB-systemet ble innført medførte det en de facto kapasitetsøkning som oppdretterne gradvis har tatt ut i løpet av de årene systemet har virket. De siste årene har vi sett at det vi skriver om ovenfor har blitt en stadig større utfordring nemlig at slakting ikke nødvendigvis skjer på det beste tidspunktet ut fra et markedsperspektiv, og det også kan også endre størrelsen på fisken som slaktes. Fiskeri og kystdepartementet har sett denne utfordringen og skriver i oppnevningensbrevet: *"I takt med at stadig flere oppdretts-*

selskaper utnytter kapasiteten fullt ut, blir produksjonsmønsteret, som er fundert i naturlige biologiske forhold, forsterket.”

Mandatet indikerer at MTB i seg selv fører til/eventuelt forsterker en u hensiktsmessig slakteprofil, dvs. lavt slaktevolum ved lav utforing - høye volum ved høy utforing, der vinterhalvåret preges av 3 måneder med stor tilvekst/utslakting og 3 måneder med det motsatte.

For å vurdere hvorvidt dette er *effekten av et MTB-system* kan en tenke seg et system uten MTB, eventuelt hvor oppdretteren innen en gitt periode fikk lov til å produsere et gitt kvantum, eksempelvis 1000 tonn. Det vil si at den eneste reguleringen en oppdretter må forholde seg til er at han/hun kun får lov til å produsere maksimum 1000 tonn³. Spørsmålet som da er relevant, er *hvordan* vil han/hun produsere et slikt kvantum? Gitt at vi forutsetter at oppdretteren alene ikke innvirker på prisen, vil en slik situasjon føre til at oppdretteren vil produsere sitt kvantum med lavest mulig kostnader. Alt tyder på at slakteprofilen ved et slikt regime, vil bety veldig mye slakt i oktober/november.⁴ Med andre ord at en tar ut mest i den perioden der tilveksten er størst. Dette vil også gi lavest selvkost per kilo. Dette er det slaktemønsteret som vi ser med MTB, og som vi også med mindre justeringer har sett med tidligere reguleringssystem. En regulering kun på slaktet kvantum vil for øvrig gi incentiver til å produsere stor fisk siden den har mindre enhetskostnader.

Det er viktig å påpeke at et vertikalt integrert selskap vil få en del andre faktorer å forholde seg til i sin produksjonsplanlegging. Dette vil typisk være forhold som gjør at det vil være ønskelig med en jevnere slakteprofil. Bedrifter som slakter selv og eventuelt driver egen foredling kan ha interesse av produsere slik at kapasiteten blir utnyttet best mulig.



Figur 6: Slakteprofil gjennom året. Slaktet mengde i uke 1 er satt til 1. Kilde: NOS Clearing

³ Dette er en vanlig måte å regulere landbruksproduksjon på.

⁴ Det er et mindre problem for lagringsdyktige landbruksprodukter.

Vi ser av figur 6 at slaktemønsteret ikke har endret seg veldig mye fra perioden før MTB til perioden med MTB⁵. Dette er likevel ikke en helt ”rettferdig” sammenligning siden en i perioden før MTB hadde førkvoter, en ordning som også gav insentiver til å produsere mye fisk på høsten⁶.

Effektene kan forsterkes eller reduseres ved uforutsette biologiske forhold spesielt knyttet til temperatur, i tillegg til strategiske forhold som individuell utsetts-, utforings- og slakteprofil.

Diskusjonen videre må da være 1) hvorvidt dette er et problem? og 2) om det er reguleringenes oppgave å gjøre noe med problemet? Dersom problemet utelukkende er forårsaket av reguleringssystemet, er det selvsagt at en bør tilstrebe et reguleringssystem som ikke skaper den type problemer. Men gitt at problemet hadde vært der også uten reguleringen, stiller utvalget spørsmål ved om det er reguleringsmyndighetenes ansvar å lage reguleringer som bidrar til ”markedstilpassing” av produksjonen til en ellers relativt fri næring.

Samtidig mener utvalget at det definitivt bør være reguleringsmyndighetenes ansvar å bidra til at oppdretterne i hvert fall ikke taper på å være ”markedstilpassede”. Dvs. at det bør ligge såpass med fleksibilitet i reguleringen at en kan produsere jevnere, uten at det blir uhensiktsmessig dyrt på grunn av reguleringene.

Det er alltid vanskelig å påstå at en næring ikke er markedstilpasset. Utvalgets utgangspunkt er at næringen alltid gjør det som er best for dem gitt rammevilkårene. Det kan selvsagt være at det ikke er overensstemmelse mellom det som er best for den enkelte oppdretter og det som er best for næringen som helhet.

Et interessant spørsmål blir da: Vil en endring av MTB-systemet, innenfor rammen av at kapasiteten skal være den samme, kunne føre til at det blir lønnsomt å produsere jevnere enn det som gjøres i dag? Og vil et mer fleksibelt MTB-regime redusere problemet med akutt stor utslakting (kjent som MTB-slakting). Vi vil analysere to ulike alternative MTB-systemer for å prøve å svare på dette.

5 Vurdering av alternative MTB-systemer

Utvalget er opprettet for å se på MTB-regimer som endrer/gir mulighet for endring i dagens slaktemønster. Vi har derfor vært nødt til å se på hva som kan regnes som optimale slakteplaner. Dette har vi gjort teoretisk og vi har ved hjelp av optimerings-verktøyet til firmaet In-Front X fått hjelp til å optimere under ulike regimer.

Utfordringen med alle slike modelleringseksersiser er at virkeligheten er mye mer kompleks enn selv den mest avanserte modell kan fange opp. En kan lage en optimal slakteplan for et enkelt anlegg, ev for noen flere. Dette gjør en ved å la en optimeringsalgoritme finne den slakteplanen som optimerer oppdretterens profitt gitt noen skranker. Dette er relativt rett frem, og resultatene fra slike modeller er konsistente med rene teoretisk modeller.

⁵ Merk at det markante fallet i uke 52 skyldes at det nesten ikke selges laks i romjulen.

⁶ Se forklaring av hvorfor under punkt 2 – generelt om biomasseregulering

Utfordringen er selvsagt at oppdretterens verden ikke er like enkel, i tillegg møter ulike oppdrettere ulike ”verdener”. Det er stor forskjell på en liten oppdretter som kun produserer rund fisk på et anlegg, og en stor oppdretter som har slakteri og videreforedling. Det er derfor ikke lett å se hva som vil bli effekten på slakteplaner etc. gitt mulige MTB-endringer. Samtidig må det påpekes at dagens aggregerte slaktemønster stemmer godt overens med det teorien sier, slik at vi til en viss grad kan forholde oss til den type modeller. Dette er enda en indikasjon på at dagens slaktemønster bare i begrenset grad avviker fra det som er optimalt til tross for det sterke sesongmønsteret.

Etter en innledende drøfting vil vi i det følgende se på to versjoner av MTB-systemet:

- 1) Markedstilpasset MTB, foreslått av Bremnes seashore
- 2) Rullerende gjennomsnitts-MTB (12 måneder)

For hvert alternativ vil vi i henhold til mandatet vurdere:

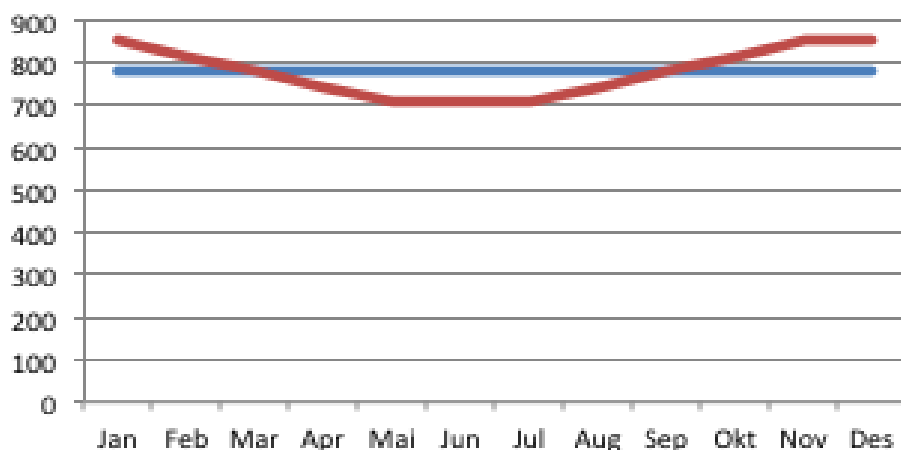
- a) Konsekvenser for produksjonsprofil/slakteplaner
- b) Forhold til kapasitet
- c) Fleksibilitet for oppdretter
- d) Administrative konsekvenser (konsekvenser for kontroll og forvaltning)
- e) Økonomiske konsekvenser
- f) Konsekvenser for fiskehelse og miljø

5.1 Markedstilpasset MTB, foreslått av Bremnes seashore

5.1.1 Presentasjon av alternativet

Bremnes seashore, som driver en utstrakt videreforedlingsvirksomhet, har foreslått et MTB-system hvor MTB-grensen varierer igjennom året. Utgangspunktet for denne måten å sette MTB på er at en istedenfor for å ha en fast MTB igjennom hele året, setter ulike MTB-grenser for forskjellige tider av året. Mer konkret vil MTB oppjusteres i periodene av året hvor naturlige biologiske prosesser tilsier at biomassen er høy, mens biomassen nedjusteres i periodene hvor biomassen vanligvis er lav.

Tanken er at en skal få ha mer fisk i merdene i perioden under og rett etter den perioden tilveksten er best. Det blir da mulig å holde deler av produksjonsveksten på høsten i merdene over vinteren, for så å slakte fisken i løpet av første kvartal. Figur 7 viser grafisk hvordan en markedstilpasset MTB kan arte seg for en region.

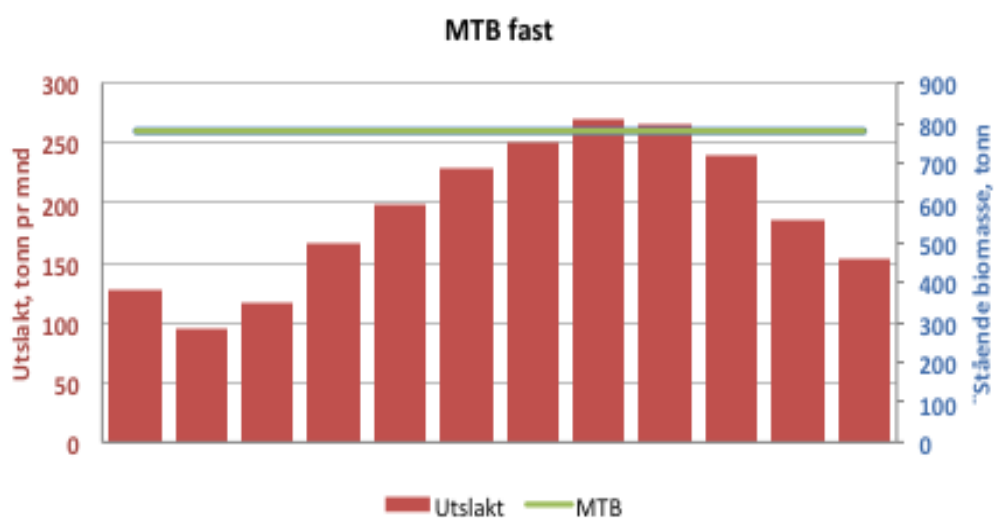


Figur 7: Markedstilpasset MTB. Kilde: Bremnes seashore

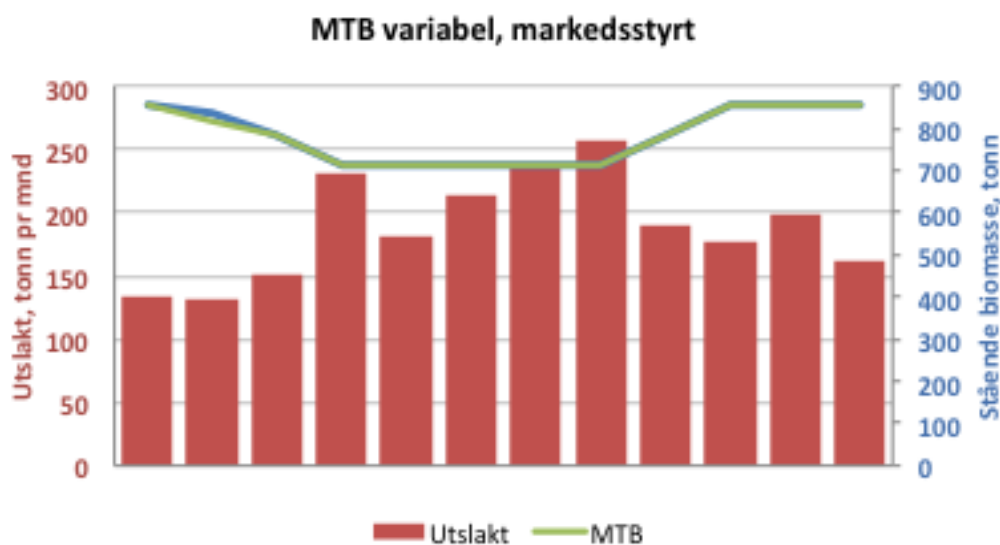
5.1.2 Konsekvens for produksjonsplanlegging/slakting

Det er liten tvil om at et slikt MTB-regime vil føre til at oppdretterne vil ta med seg mer fisk inn i første og andre kvartal. En har på den måten oppnådd det som er forespurt i mandatet. For dem som driver videreforedling vil denne modellen derfor representere et stort fremskritt. Det som er noe mer usikkert, er hvorvidt denne produksjonsplanen vil føre til at oppdretteren produserer samme kvantum til en høyere eller lavere kostnad enn det som skjer ved dagens MTB.

Figur 8 og 9 viser optimaliserte slakteplaner for en modell med markedstilpasset MTB sammenlignet med en slakteplan for dagens regime. Forutsetningene ellers er identiske. Figurene er tatt med for å illustrere mulighetene en markedsbasert MTB gir.



Figur 8: Optimalisert slakteplan ved dagens MTB



Figur 9: Optimalisert slakteplan ved markedstilpasset MTB

Vi ser at den markedsbaserte modellen gir en mye jevnere utslakt. I dette eksempelet er den variable markedsstyrte MTB variert med +/-10 prosent av snitt, som i gjennomsnitt over året er 780 tonn.

5.1.3 Forhold til kapasitet

Nøyaktig hvordan en ”markedsbasert” MTB skal utformes for at kapasiteten skal bli tilsvarende dagens, har utvalget ikke tatt stilling til. Bremnes seashore har satt opp et forslag der de reduserer noen måneder med -10 prosent og oppjusterer noen måneder tilsvarende. Det er imidlertid ikke gitt at dette gir eksakt samme kapasitet som i dag, selv om gjennomsnittet av de 12 månedene tilsvarer dagens 780 tonn MTB.

Modellkjøringen vist ovenfor viser at den varierende MTB'en vil gi en marginalt mindre produksjon en fast MTB på 780 tonn.

I tabellen under er en mulig innretning av Bremnes-modellen illustrert ved dagens kapasitet og ved en økning på 10 prosent.

	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Des
Dagens kapasitet	851	815	780	745	709	709	709	745	780	815	851	851
10% vekst	936	897	858	819	780	780	780	819	858	897	936	936

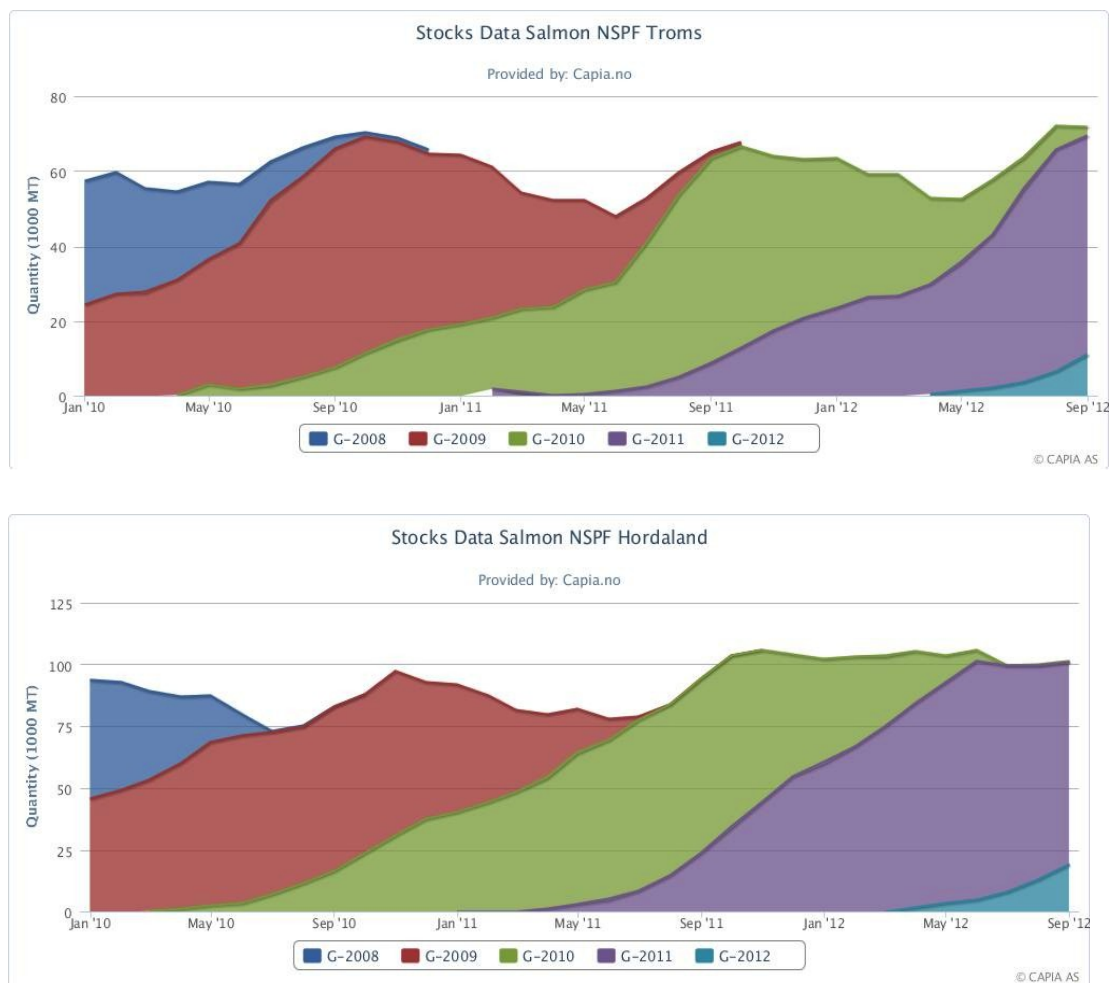
5.1.4 Fleksibilitet for oppdretter

En ”markedstilpasset” MTB vil gi oppdretter insentiver til å la mer fisk stå i merdene over nyttår. Derimot vil systemet gi liten fleksibilitet om det skulle oppstå uforutsette hendelser som sykdom, rømming etc. Alt i alt vil systemet være likt som dagens hva gjelder fleksibilitet for oppdretter. Oppdretter vil fortsatt legge seg tettest mulig opp til MTB-taket, men variasjonen i MTB over året vil gjøre at avviket fra det biologiske mønsteret vil bli noe mindre.

5.1.5 Administrative konsekvenser

En viktig faktor for all regulering er at de skal oppleves så rettferdig som mulig. En utfordring med en MTB basert på den naturlige produksjonssyklusen, er at den nødvendigvis må være forskjellig for ulike deler av landet. Figur 10 på neste side viser tydelig forskjellen i dagens biomasseoppbygging for Hordaland og Nordland, og det er klart at to ellers like oppdrettere derfor vil ønske seg forskjellige profiler på en markedsbasert MTB. Konstruksjon av profilen vil følgelig bli en administrativ utfordring. Vi ser for oss at Fiskeri- og kystdepartementet eventuelt må lage et utvalg som kommer med konkrete forslag til hvordan MTB skal være for ulike landsdeler. Utarbeidelsen av en markedsbasert MTB vil måtte gjøres i nært samarbeid med oppdretternes organisasjoner, og en kan nok forvente en del uenigheter og støy oppdrettere imellom.

En annen utfordring er hvilke år en skal ta utgangspunkt i. Vi har hatt forskjellige temperaturprofiler i ulike år, og kalibreringen av en markedsbasert MTB, vil se derfor forskjellig ut avhengig av hvilke år en tar utgangspunkt i.



Figur 10: Utviklingen i biomasse fra 2010 til dd. i Troms og Nordland, Kilde: Capia AS, Data: Fiskeridirektoratet.

Når den markedsbaserte MTB profilen så er satt for den enkelte region, vil det for reguleringsmyndighetene i utgangspunktet ikke være noen forskjell på håndhevelse i forhold til dagens system. Imidlertid har Fiskeridirektoratet påpekt at kontrollmulighetene i teorien er noe mindre. Dersom en for eksempel tenker seg en oppdretter som fra januar til februar må bevege seg fra en MTB på 936 til 897 tonn (som i alternativet med 10 prosent vekst), innebærer det at han må starte nedbygging av biomassen allerede i januar for ikke å overskride biomassetaket ved inngangen til neste måned. Det synes klart at rapporteringsrutinene må utredes nærmere dersom en velger å gå videre med et system basert på en markedstilpasset MTB.

5.1.6 Økonomiske konsekvenser

Alt tyder på at en ved en markedsbasert MTB vil få flyttet mer fisk fra fjerde kvartal over til første kvartal. Det vil altså bli mer fisk tilgjengelig på nyåret. Foredlingsbedrifter har tidligere sagt at dette er viktig for dem, og fremhever at det vil gjøre det mer interessant å drive foredling.

5.1.7 Konsekvenser for fiskehelse og miljø

Som nevnt tidligere vil konsesjons-MTB generelt ikke ha noe effekt på fiskehelse og miljø, gitt at en holder seg innen lokalitets-MTB. Dette forutsetter som tidligere nevnt

at lokalitets-MTB er satt korrekt i forhold til lokalitetens og nærliggende områdes bæreevne. Samtidig bør det nevnes at en markedstilpasset MTB, med mindre fisk i merdene på vår og sommer, kan være positivt med tanke på villaks og lus. Dette fordi antallet luseverter er redusert i de kritiske periodene hvor laksesmolten vandrer ut.

5.1.8 Oppsummering av markedstilpasset MTB

Et MTB-system basert på Bremnes seashore sitt forslag vil med all sannsynlighet være et positivt bidrag for videreforedlingsbedriftene ved at slaktet volum trolig vil øke i første kvartal. Imidlertid vil forslaget innebære liten grad av fleksibilitet ved utfordringer og hendelser. I tillegg ser utvalget at konstruksjonen av MTB-profilene vil bli svært utfordrende og følgelig må utredes nøye dersom en velger å gå videre med forslaget. Til sist har Fiskeridirektoratet påpekt at det trolig vil oppstå kontroll- og tilsynsutfordringer ut over de som gjør seg gjeldende under dagens ordning.

Flere av utvalgsmedlemmene har på møtene gitt uttrykk for at de ville valgt en markedstilpasset modell fremfor dagens ordning, dersom det gjennomsnittlige MTB-nivået på 780 tonn ikke reduseres.

5.2 Rullerende gjennomsnitt-MTB (12 måneder)

5.2.1 Presentasjon av alternativet

Dagens MTB-regelverk sier at MTB gjelder kontinuerlig. Det vil si at en ikke på noe tidspunkt kan ha mer biomasse enn MTB tillater. En kan tenke seg at en i stedet for en ”dag til dag”-maksimum lager en bestemmelse hvor en setter en MTB som gjelder som rullerende gjennomsnitt over året. Dvs. at en i visse perioder av året kan ha en høyere biomasse dersom en i andre perioder har en lavere biomasse. Et lignende forslag som det som er presentert her har tidligere vært forelagt av FHLs produksjonsforum.

Gjennomsnittsbiomassen kan regnes for et kalenderår, eller en kan si at den til enhver tid regnes for det siste året. Med andre ord en rullerende gjennomsnitt-MTB. Formelt vil Maksimal Tillatt Biomasse for den enkelte måned t , være

$$MTB_t = \dot{A}MTB - \sum_{i=t-12}^{t-1} BM_i$$

Hvor $\dot{A}MTB$ = maks årlig biomasse. En ser for seg at dette tallet skal gjelde for måling av biomasse, den siste dagen i hver måned.

5.2.2 Konsekvens for produksjonsplanlegging/slakting

Med en rullerende gjennomsnitt-MTB vil oppdretterne få mye større fleksibilitet hva gjelder planlegging av produksjon og slakting. Forslaget nøster ”markedstilpasset MTB” i den forstand at oppdretterne som ønsker å produsere på denne måten har mulighet til det. Samtidig kan noen oppdrettere velge en helt annen profil. Fra både et økonomisk og et rent prinsipielt standpunkt er fleksibilitet som gir rom for flere ulike strategier i seg selv et gode for næringen.

Dersom en ser på den teoretiske optimeringsmodellen, vil en slik regulering føre til at det for den enkle oppdretteren i modellen er optimalt å høste omtrent på samme måte som ved dagens MTB, men noe forsinket. Det vil si at noe mer fisk trolig vil holdes over til første kvartal. Dette fordi temperatur og vekst gjør at det uansett regime vil være fordelaktig å ta ut så mye som mulig av den beste vekstperioden.

Blant utvalgsmedlemmene, er det noe omdiskutert hva som vil bli konsekvensen av et slikt MTB-regime for slakteplaner. Oppdrettere som driver stort innen foredling er klare på at en slik endring vil gjøre det enklere å produsere jevnere over året. På den annen side er oppdrettere uten foredling av den oppfatning av at de med et slikt regime vil slakte enda mer i de periodene det allerede slaktes mest.

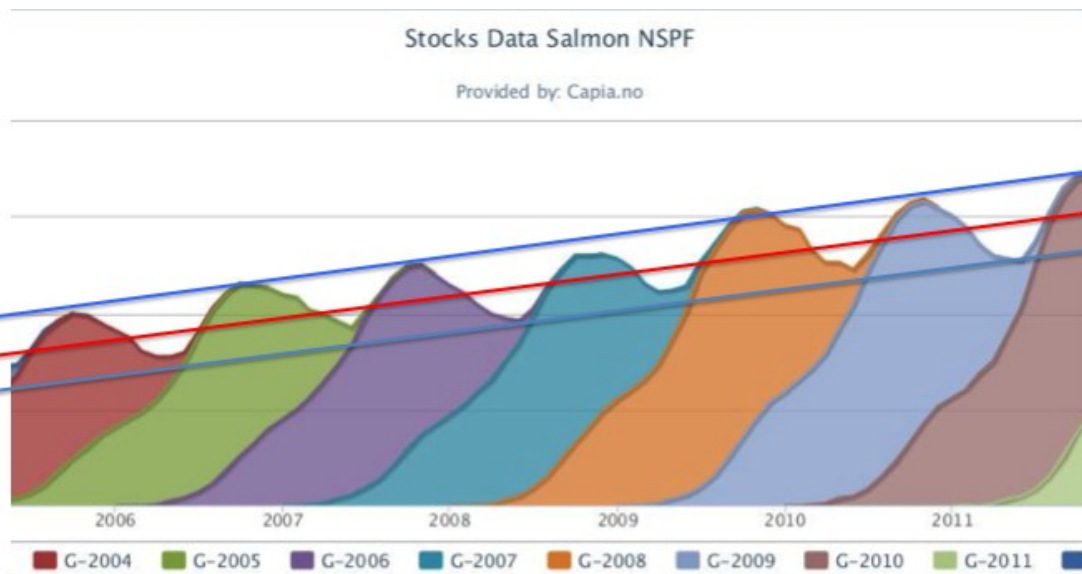
Det er vanskelig å lage en modell som optimerer en slakteplan under et slikt MTB-regime. Dette fordi mulighetene blir veldig mange, og for å få en optimal løsning må en sette forutsetninger knyttet til utsettetid, størrelse osv. Det er derfor ikke mulig å lage en modell tilsvarende de vi presenterer i figur 8 og 9 for dagens MTB og markedstilpasset MTB.

5.2.3 Forhold til kapasitet

Ved dagens MTB system, er det optimalt å ha en biomasse opp mot MTB-taket i merdene til enhver tid. Ved en rullerende gjennomsnitts-MTB vil det antagelig være optimalt å ha mer fisk i merdene på høsten, og ev. noe mindre på vår. Det er ikke opplagt hva en gjennomsnitts-MTB skal være for at produksjonskapasiteten skal være den samme som dagens. Dette både fordi vi, som tidligere påpekt, ikke helt vet dagens kapasitet er, og fordi det er noe uklart hva som vil bli optimal slakteplan gitt en gjennomsnitts-MTB.

En måte en kan bruke for å finne omtrent hva en gjennomsnittsbiomasse må være for å tilsvare dagens biomasse, er å se på dagens gjennomsnittsbiomasse sammen med forholdet mellom utnyttet biomasse og MTB. Figur 11 kan forklare. Den røde linjen er gjennomsnittsbiomassen det enkelte år, mens den blå linjen markerer ”topp” – den høyeste innrapporterte biomassen i det aktuelle året. Basert på de siste 10 årene er gjennomsnittsbiomassen per år ca. 10 prosent lavere enn ”toppbiomassen” hvert enkelt år. En kan derfor tenke seg at gitt alle oppdrettere i dag buttet mot MTB-taket hvert år, ville en gjennomsnittlige MTB 10 prosent lavere enn dagens MTB gi samme kapasitet. For de oppdretterne som er flinkere til å utnytte dagens MTB, vil tallet være noe mindre. Samtidig er det viktig å nevne at langt fra alle oppdrettere i dag produserer oppunder MTB-taket, og dersom de gjør det, gjør de det ikke nødvendigvis samtidig. Som nevnt i drøftingen av mandatet er det forskjell på dagens kapasitet og dagens produksjon.

Mye taler derfor for at en gjennomsnitts-MTB bør ligge om lag 5 prosent under dagens MTB-grenser for at kapasiteten skal være tilnærmet uendret. Imidlertid er flere av utvalgsmedlemmene klare på at næringen på sikt vil utnytte dagens kapasitet tilnærmet fullt ut, slik at en gjennomsnitts-MTB strengt tatt burde ligget omtrent på nivå med dagens 780 tonn.



Figur 11: Utvikling i biomasse 2005-2012. Kilde: Capia AS, Data: Fiskeridirektoratet

5.2.4 Fleksibilitet for oppdretter

En gjennomsnitts-MTB, hvor gjennomsnittet er rullerende, vil være det mest fleksible regimet en kan lage innenfor rammen av MTB. Oppdretteren vil da kunne fordele produksjonen akkurat slik han vil. Den enkelte oppdretter kan velge akkurat den produksjonsprofilen som er optimalt for ham/henne og hans/hennes bedrift. Med andre ord kan den enkelte oppdretter bedre forholde seg til egne strategier, strategier som kan være forskjellige for hver enkelt oppdretter.

Spesielt for små oppdrettere vil fleksibiliteten som gjennomsnitts-MTB gi en stor gevinst. De vil lettere kunne benytte mulighetene som endrede markedsforhold gir, eksempelvis bygge opp relativt stor biomasse, for så å selge dersom når prisene blir høye.

Videre har dette systemet en egenskap som ingen andre systemer ivaretar. Dersom en oppdretter av en eller annen grunn må slakte ev. mister fisk på grunn av uforutsette hendelser, vil en med dette systemet kunne "ta det inn" senere. Dette vil gi uheldige oppdrettere en mulighet til å tjene inn deler av eventuelle tap i form av økt produksjon senere.

Utvalget har også drøftet en gjennomsnitts-MTB som ikke var rullerende, dvs. årlig gjennomsnitt. Med en slik MTB vil en imidlertid miste fleksibiliteten, og en ville høyst sannsynlig fått enda mer MTB-slakting i slutten av året.

5.2.5 Administrative konsekvenser

En relevant problemstilling er hvorvidt konsesjonene i Troms og Finnmark ved overgang til et system basert på rullerende gjennomsnitts-MTB fortsatt bør ha høyere MTB enn resten av landet. Bakgrunnen for at MTB i Troms og Finnmark i sin tid ble satt til 900 tonn (senere utvidet til 945), var langsommere organisk vekst. Tall for biomasseutnyttelse viser også at spesielt Finnmark i store deler av året ligger markant lavere enn for eksempel Trøndelagsfylkene.

Med et gjennomsnittlig flytende system må en anta at alle med tiden vil utnytte kapasiteten fullt ut. Det tilsier kanskje at konsesjonene her bør ha samme størrelse som i resten av landet. På den annen side kan det hevdes at Troms og Finnmark likevel bør ha en høyere MTB grunnet at det isolert sett koster mer å produsere ett kilo laks som følge av kalde farvann. Utvalget ser at det vil bli et behov for avklaring av denne problemstillingen.

For regulerings- og kontrollmyndigheter vil det ikke være vanskeligere å forholde seg til en rullerende gjennomsnitts-MTB enn til dagens MTB. For hver måned blir neste års MTB automatisk regnet ut, og det er denne oppdretteren blir testet opp mot. Imidlertid har Fiskeridirektoratet påpekt at det med rullerende gjennomsnitts-MTB trolig vil oppstå betydelige utfordringer knyttet til kontroll og tilsyn. For eksempel, dersom MTB fortsatt skal gjelde til enhver tid, og ikke kun ved måletidspunktet, blir det utfordrende å kontrollere at oppdretterne holder seg under taket også i periodene mellom målepunktene.

5.2.6 Økonomiske konsekvenser

I utgangspunktet vil det mest fleksible systemet gi den beste økonomien. Oppdretteren vil kunne produsere slik de selv vil, og de oppdretterne som ønsker å produsere mer fisk i første kvartal vil kunne gjøre det.

5.2.7 Konsekvenser for fiskehelse og miljø

Vi har tidligere argumentert for at konsesjons-MTB ikke har noen reell effekt på fiskehelse og miljø. En rullerende gjennomsnitts-MTB vil føre til at det på visse tider av året, for den enkelte bedrift vil være mer fisk i sjøen. Utvalget presiserer igjen det som tidligere er sagt at dette er uproblematisk dersom lokalitets-MTB er satt riktig.

5.2.8 Oppsummering av rullerende gjennomsnitts-MTB

Et samlet utvalg stiller seg bak en anbefaling om rullerende gjennomsnitts-MTB. Fra et prinsipielt ståsted vil den uovertrufne fleksibiliteten som følger med et slikt system i seg selv være en stor styrke for næringen. Et fleksibelt system gir rom for ulike strategier som vil bidra til å utvikle næringen videre.

Utvalget er imidlertid klare på at attraktiviteten ved rullerende gjennomsnitts-MTB vil være helt avhengig av hvilket nivå en gjennomsnitts-MTB regnes om til. Alt tyder på at det fortsatt ligger et potensial for å øke produksjonen innenfor dagens kapasitetsrammer. Det må reflekteres i en ev. omregning, noe som skulle tilsi at en gjennomsnitts-MTB ikke settes særlig mye lavere enn hva en ordinær MTB er i dag (780 tonn).

5.3 Andre alternativer

Som nevnt under arbeidsgruppens innledende kommentarer til mandatet, har utvalget ikke funnet tid til å utrede alternativer ut over de to som her er presentert. Et aktuelt alternativ som utvalget kunne tenke seg å utrede nærmere er rullerende gjennomsnitts-MTB med en lengre beregningsperiode (f.eks. 24 mnd).

6 Konklusjon og anbefaling

Dersom oppdrettsnæringen skal kunne utvikles videre, er det viktig at bedriftene får rammevilkår som gjør at de kan tilpasse seg individuelt og under færrest mulig beskrankninger. Reguleringer som åpner for at ulike oppdrettere kan velge forskjellige strategier er i seg selv et gode som styrker næringen som helhet. Utvalget har derfor hatt et ønske om at eventuell ny MTB-ordning skal være mest mulig fleksibel. Utvalget ser imidlertid at en fleksibel ordning fordrer en sterkere markeds- enn produksjonsorientering, en utfordring utvalget mener næringen må være moden for å ta.

Utvalget har hatt som premiss at de skal presentere ordninger innenfor rammen av MTB, og at det skal presentere modeller der næringens totale produksjonskapasitet ikke økes. Basert på disse premissene har utvalget analysert problemer med dagens ordning, samt vurdert to alternative MTB-systemer. 1) Et system hvor MTB-grensen varierer over året, kalt ”markedstilpasset MTB” og 2) et system hvor oppdretteren får en rullerende årlig MTB som kan fordeles utover basert på egen ønsket produksjonsprofil – denne ordningen kaller vi ”gjennomsnittlig flytende MTB”.

Begge ordningene vil gjøre det enklere for oppdretter å etablere en jevnere slakteprofil. Det betyr først og fremst å ha mer slakteklar fisk i første kvartal. Ved en ”markedstilpasset MTB” vil oppdretter delvis presses inn i et nytt slaktemønster, mens oppdretteren under et gjennomsnittlig MTB-regime har større frihet til å velge selv. Det er viktig å påpeke at ordningen med gjennomsnitts-MTB nøster en ”markedstilpasset MTB”-modell. Med dette menes at oppdretteren kan ha akkurat samme produksjonsprofil ved begge reguleringssystemene.

Utvalget har ikke analysert andre rulleringsperioder enn 12 måneder, men det er påpekt av medlemmer i utvalget at f.eks. 24 måneders rullerende gjennomsnitt vil medføre at oppdrettsnæringen lettere vil kunne tilpasse seg en framtid der produksjonen er organisert i brakkleggingssoner i tråd med Arealutvalgets (Gullestadutvalget) forslag.

Utvalget vil anbefale regjeringen å gå over til en ordning med gjennomsnitts-MTB. Det vil si at oppdretteren maksimale biomasse til enhver tid er en funksjon av de forrige 11 måneders biomasse. En slik ordning har flere fordeler, først og fremst gir den oppdretterne større fleksibilitet. Denne fleksibiliteten kan brukes til å slakte mye laks på høsten, til å slakte jevnt over året, eller til å la være å slakte når markedets etterspørsel er begrenset.

Ordningen vil være spesielt gunstig for bedrifter med videreforedling og for mindre oppdrettere. Bedrifter med videreforedling trenger jevn tilførsel av råstoff, og en gjennomsnitts-MTB vil gjøre det lettere for oppdretteren å legge til rette for denne delen av virksomheten. Små bedrifter vil på sin side kunne bruke fleksibiliteten til å snu seg hurtig rundt ved endringer i markedssituasjonen.

Dersom regjeringen velger en løsning med rullerende gjennomsnitts-MTB, og ønsker å opprettholde dagens produksjonskapasitet, må konsesjons-MTB antagelig settes noe lavere enn dagens nivå. Imidlertid må en ev. omregning fra dagens nivå til et gjennomsnittlig nivå ta inn over seg at det ligger et potensial for å øke produksjonen i dagens kapasitet som næringen enda ikke har utnyttet. Utvalget vil ikke komme med

en konkret anbefaling, men tror derfor gjennomsnitts-MTB må ligge et sted mellom 740 og 780 tonn.

Utvalget vil anbefale at et nytt MTB system iverksettes i løpet av første halvår 2012. Utvalget har ikke vurdert eksakt hvordan systemet kan innføres. Hvorvidt en skal ta utgangspunkt i innmeldt biomasse siste 11 måneder eller ”gammel” MTB må regjeringen bestemme, men det vil være naturlig å lage noen overgangsmåneder slik at oppdretterne får mulighet til å lage planer knyttet til vårens utsett.

Utvalget vil også foreslå at ”lokalitets-MTB” døpes om for klart å skilles fra ”konsesjons-MTB”. For eksempel kan lokalitets-MTB omtales ved forkortelsen LMTB og konsesjons-MTB som KMTB. Et klart navneskille vil bidra til å markere at det er tale om to vidt forskjellige begrep og kan videre bidra til en bedre og mer opplyst debatt omkring spørsmål relatert til næringens miljømessige bærekraft.