



# FYLKESRÅDSSAK

Løpenr.: 36358/14  
Saknr.: 14/6523-3  
Ark.nr.: U43&00SAKSARKIV  
Dato: 10.10.2014

**Til:** Fylkesrådet  
**Fra:** Fylkesråd for næring, kultur og helse

## HØRING - OPPHEVELSE AV FORSKRIFT OM FORDELING OG AVGRENSNING AV PRODUKSJONSKAPASITET I LAKSEOPPDRETTSNÆRINGA HØRINGSFRIST 15. OKTOBER 2014

### Innstilling:

⋮

Med henvisning til ovenstående vurderinger og tidligere vedtak gjort av fylkestinget, foreslås følgende vedtak:

1. Fylkesrådet i Troms viser til høring fra Nærings- og fiskeridepartementet av 03.09.14 med forslag om å oppheve forskrift 1. juli 2013 nr. 809 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret.
2. Fylkesrådet viser til at Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner stod samlet og var alle imot Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om endringer av eierskap.
3. Fylkesrådet viser til at Fylkestinget i Troms i sitt vedtak 19.03.13 i sak 8/13 forutsatte at Stortinget fortsatt skal bestemme hvordan eierkontrollen av havbruksvirksomheter forvaltes.
4. Oppheving av forskriften vil på sikt føre til strukturelle endringer i næringa som kan medføre klare ulemper for mange kommuner i Troms. Det er i de mindre distriktskommunene at havbruksnæringen er av størst relativ betydning for sysselsettingen og dette kan for en stor del spores tilbake til mindre, lokalt eide oppdrettsaktører og en desentralisert slakteristruktur. Flere av disse har også interesser innenfor hvitfisk og inntektene fra lakseoppdrettet har bidratt til å trygge også denne virksomheten. Sannsynligheten for at de små aktørene blir kjøpt opp vil øke og det er lite trolig at man da vil opprettholde den aktivitet og virksomhet disse aktørene har i dag.
5. Tilgangen til arealressursene er et av norsk laksenærings viktigste konkurransefortrinn. Den lokalpolitiske viljen i kommunene til å avsette areal til havbruksnæringen betinges av gjenytelser fra næringen i form av positive ringvirkninger og lokal verdiskaping og sysselsetting. En større eierkonsentrasjon med manglende lokal og regional forankring vil vanskeliggjøre lokal aksept for prioritering av sjøareal til oppdrettsformål dersom det ikke legges igjen noen verdier. Forslaget vil på sikt bidra til en utvikling hverken næringen eller samfunnet for øvrig er tjent med gitt de målsettinger som myndighetene har satt for næringens utvikling.

6. Konkurranselovgivningen vil være dårlig egnet til å ivareta lokal sysselsetting og ringvirkninger, samt lokale og regionale interesser, dersom forskriften oppheves.
7. Fylkesrådet går ut fra dette sterkt i mot å oppheve forskrift 1. juli 2013 nr. 809 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret.

⋮

...

### **Saksutredning:**

Nærings- og fiskeridepartementet har 03.09.14 sendt på høring forslag om å oppheve forskrift 1. juli 2013 nr. 809 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret. Forskriften gjelder vilkår for eierskap i oppdrettsnæringen. Forslaget innebærer at reglene for eierskap i oppdrettsnæringen i hovedsak vil følge det som er vanlig i andre næringer. Høringsinstansene inviteres særskilt om å kommentere regionale konsekvenser av høringsforslaget. Høringsfristen er 15. oktober.

### **Bakgrunn**

1. juli 2013 fastsatte Fiskeri- og kystdepartementet forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann. Denne forskriften avløste den tidligere eierkontrollforskriften som medførte at det ikke var tillatt å kontrollere mer enn 25 % av den totale produksjonskapasiteten i Norge, og ikke mer enn 50 % av produksjonskapasiteten i en av Fiskeridirektoratets regioner. Kontroll med 15 % eller mer av produksjonskapasiteten i Norge måtte ha statens samtykke.

Eierkontrollforskriften var hjemlet i akvakulturloven og denne måtte følgelig endres først. Fylkestinget behandlet saken 19.03.13 og gikk i mot lovendringen (sak 8/13, jf. vedlegg). Loven ble endret 21.06.13.

Den nye forskriften av 1. juli 2013 hevet det øvre taket for kontroll med produksjonskapasiteten i lakseoppdrettsnæringen fra 25 % til 40 % eller mer. I tillegg setter forskriften spesifikke krav til bearbeidingsgrad, FoU og tilbud av lærling- og traineeplasser, samt spredning av aktivitet i hver region et foretak har virksomhet. Kravene inntre for selskap som etter søknad til staten erverver kontroll med 15 % eller mer av den totale produksjonskapasiteten i Norge, og kravene blir gradvis strengere jo større andel et foretak eier. Det er også et forbud mot å eie mer enn 50 % av den samlede produksjonskapasiteten i hver av Fiskeridirektoratets regioner.

Formålet med forskriften er å ”fremme verdiskaping på kysten og hensynet til en rimelig fordeling av fordelene av å bruke fellesskapets arealer i norske kystkommuner, gjennom fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten til tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjø” ( jf. § 1). Departementet foreslår nå at denne forskriften oppheves i sin helhet.

### **Kortfattet oppsummering av departementets vurdering:**

Departementet kan ikke se særtrekk ved havbruksnæringen som gjør det nødvendig å opprettholde egne reguleringer av den karakter det her er tale om. Det gjeldende regelverket griper inn i organiseringen av næringen, og kan gjøre det vanskelig å oppnå en mest mulig effektiv struktur. Når forskriften oppheves vil erverv av produksjonskapasitet og forretningsmetoder for øvrig, fortsatt reguleres av alminnelig konkurranserett og annet generelt lovverk.

Departementet legger markedsmessige hensyn til grunn og viser til at næringen må tilpasse seg de til enhver tid rådende forhold i det globale markedet. I lys av dette bør ikke myndighetene fastsette krav som kan oppleves som et hinder for en slik tilpasning, men heller ivareta hensynet til oppdrettsselskapenes fleksibilitet og tilpasningsevne. Verdiskaping i distriktene vil sikres ved rammebetingelser som legger til rette for lønnsom drift, og som i tillegg kan bidra til et mangfold av eierskap, med små, mellomstore og store selskaper. Selve lokaliseringen av oppdrettsvirksomhet vil under enhver omstendighet være spredt langs kysten, fordi vi har en lang kystlinje som er godt egnet for oppdrett av laksefisk – heter det i høringsbrevet.

I sin vurdering av forslagens konsekvenser, mener departementet bl.a. at forslaget gir rom for at virksomheter får større frihet til selv å bestemme når og hvor mye et selskap skal vokse. I tillegg framholdes at foretak i større grad vil kunne regulere produksjon og bearbeiding ut fra markedsmessige hensyn, fremfor faste krav satt av det offentlige.

Departementet finner det vanskelig å anslå konkrete økonomiske konsekvenser, av regional, nasjonal eller bedriftsøkonomisk art, men skriver at mulige konsekvenser på kort sikt kan være noe redusert verdiskaping fra bearbeiding og FoU i enkelte geografiske områder, blant annet kan det ikke utelukkes at bearbeiding og videreforedling flyttes ut av landet i noe større grad. Departementet mener havbruksnæringen samtidig vil stå bedre rustet i den internasjonale konkurransen på lang sikt fordi større virksomheter selv kan regulere både bearbeiding, FoU og rekruttering av ung arbeidskraft etter lønnsomheten i næringen.

For øvrig vises det til høringsbrev av 03.09.14 (vedlagt).

### **Vurderinger:**

Fylkestinget i Troms støttet ikke lovendringsforslaget fra departementet som åpnet for økt eierskapskonsentrasjon den 19.03.13. De momenter og betraktninger som da ble gjort (fylkestingssak 8/13), gjelder også for denne saken.

I dag er det kun ett selskap som overstiger grensen på 15 % og som dermed omfattes av forskriften. Som det påpekes fra departementet, vil det imidlertid på sikt være flere selskaper som kan tenkes å komme over denne grensen og dermed bli pålagt de «byrder» som departementet mener forskriften medfører. Slik vi forstår departementet anses slike byrder som uheldig ut fra en konkurransesituasjon og man vil derfor oppheve hele forskriften slik at det ikke lenger vil være noen offentlig kontroll med, eller betingelser knyttet til, hvor stor andel av oppdrettsnæringen som kan erverves av det enkelte selskap.

Departementets saksutredning og vurdering av forslaget med hensyn på lokale og regionale konsekvenser og på næringas eierstruktur er svært mangelfull. Departementet antyder riktignok at mulige konsekvenser på kort sikt kan være noe redusert verdiskaping fra bearbeiding og FoU i enkelte geografiske områder, og det utelukkes ikke at bearbeiding og videreforedling flyttes ut av landet «i noe større grad». Departementet gjør imidlertid ingen vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene og «byrdene» for de mennesker og lokalsamfunn som sannsynligvis vil miste sine arbeidsplasser. Det gjøres heller ingen vurderinger av distriktspolitiske og fordelingsmessige konsekvenser som følge av sannsynlige endringer i næringas eierstruktur. Forlaget er i stor grad begrunnet med bedriftsøkonomiske hensyn - i praksis til fordel for en enkeltaktør.

Slik departementet ser det, vil verdiskapningen i distriktene sikres ved rammebetingelser som legger til rette for lønnsom drift, og som i tillegg kan bidra til et mangfold av eierskap, med små, mellomstore og store selskaper.

Gode rammebetingelser er selvsagt en viktig premisse for lønnsom drift, men det er lite som tyder på at rammebetingelsene for næringa i dag er dårlige. Næringa er totalt avhengig av kystdistriktene som produksjonsarena, og følgelig genererer dette uvilkårlig en viss aktivitet og verdiskaping lokalt. Spørsmålet er imidlertid hvor stor del av denne verdiskapningen som skal komme distriktene til gode. I dag er det først og fremst slakterier og videreforedling som gir ringvirkninger i form av arbeidsplasser og skatteinntekter til kommunene, og i liten grad arbeidsplassene ved primærproduksjonen alene.

Nofimas ringvirkningsanalyse (Nofima-rapport 28/2012) viser at havbruksnæringen og avledet virksomhet sysselsatte mellom 10 og 20 % av alle ansatte i privat sektor i 9 av de 25 kommuner som da var i Troms. Det er i de mindre distriktskommunene at havbruksnæringen er av størst relativ betydning for sysselsettingen og dette kan for en stor del spores tilbake til mindre, lokalt eide oppdrettsaktører og en desentralisert slakteristruktur. Troms har 9 lakseskakteri, dvs. om lag 20 % av slakteriene i Norge. Dette har sammenheng med eierskapsstrukturen i fylket hvor de fleste av slakteriene er drevet av mindre og lokalt forankrede selskap. Flere av disse har også interesser innenfor hvitfisk og inntektene fra lakseoppdrettet har bidratt til å trygge også denne virksomheten.

*Den foreslåtte endringen vil ikke ivareta et mangfold av eierskap slik departementet framholder.* Tvert i mot. Det er vanskelig å se for seg noe annet enn at store selskaper vil bli større når eierskapsbegrensningen oppheves. Konkurranselovgivningen, som i stor grad har et forbrukerfokus, vil ikke kunne hindre dette. Sannsynligheten for at de små aktørene blir kjøpt opp vil øke og det er lite trolig at man da vil opprettholde den aktivitet og virksomhet disse aktørene i dag har i Troms, særlig i form av viktige distriktsarbeidsplasser i slakting og i noen grad lokal foredling.

På grunn av klimaendringer, bedre miljø og ledig areal er det størst produksjonsmessig vekstpotensial for lakseoppdrettsnæringen i nord. Dette gjenspeiles i at det kun var Troms og Finnmark som fikk av 5-prosentøkningen i 2011 og som nå også får de fleste «grønne» konsesjonene som ble utlyst i 2013. Dette potensialet for fremtidig produksjonsvekst har gjort at næringa ser mot nord og ulike aktører posisjonerer seg for denne utviklingen. At eierskapsbegrensningen nå oppheves fullstendig, vil gjøre det lettere for store ressurssterke selskap å vokse ved oppkjøp av mindre aktører og slik få tilgang til gode lokaliteter og ledig areal for produksjonsvekst i nord. Slike oppkjøp vil erfaringsmessig bidra til at det lokale engasjementet blir mindre. Større selskap vil søke mot å utnytte stordriftsfordelene for å øke sin konkurransekraft og evne til å generere økonomisk utbytte for aksjonærene. Med en slik målsetting vil opprettholdelse av lokale slakterier og annen lokal tilknyttet virksomhet være av mindre interesse.

Mye tyder videre på at dagens regiongrenser etter hvert vil opphøre. Inter-regionale biomassetak og miljøbettinget flytting (ved sykdom), som det allerede er adgang til, er tegn som tyder på dette. Slik øker sannsynligheten for at det potensialet som ligger i nord i form av ledig areal - og produksjonskapasitet «spises opp» av større aktører utenfra. Fylkestinget i Troms har uttalt at de stiller seg kritisk til en slik utvikling, fordi det vil redusere mulighetene til utvidelser og økning av produksjonen for aktører med lokal og regional forankring (jf. høringsvar til FGD om rapporten "Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær", fylkestingssak 25/11).

De store selskapene har allerede bedre rammebetingelser enn de mindre selskapene bl.a. ved at de har adgang til å ha flere lokaliteter og kan flytte produksjonskapasitet mellom regioner. Industrialiseringen av næringen vil forsterkes framover og driftsformer som krever flere lokaliteter over større områder vil bli tvinge seg fram etterhvert som sykdoms- og miljøhensyn vil medføre krav om områdedrift med mellomliggende «branngater». Som en

følge av dette vil store selskap med drift over flere fylkes- og regiongrenser ha interesse av å få opphevet regionbindingen for å kunne ha større driftsmessig fleksibilitet. Dette kan gjøre det stadig vanskeligere for mindre aktører å henge med og veien til et lukrativt salg i hundremillioners klassen blir kortere. Med en ytterligere konsentrasjon av eierinteressene vil disse mekanismene forsterkes.

Det virker av departementets vurdering som om man tror at oppdrettsvirksomhet uansett vil komme distriktene til gode fordi selve lokaliseringen av slik virksomhet under enhver omstendighet vil være spredt langs kysten, fordi vi har en lang kystlinje som er godt egnet til oppdrett av laksefisk. Sett fra en litt annen synsvinkel kan man med andre ord si at lakseoppdrettsnæringa er totalt avhengig av kystkommunenes arealressurser. Kystkommunene er imidlertid ikke nødvendigvis avhengig av lakseoppdrettsnæringa.

Tilgangen til arealressursene er et av norsk laksenærings viktigste konkurransefortrinn. Samtidig er størst mulig verdiskaping lokalt og regionalt et politisk uttalt mål. Den lokalpolitiske viljen i kommunene til å avsette areal til havbruksnæringa betinges av gjenytelser fra næringa i form av positive ringvirkninger og lokal verdiskaping og sysselsetting. Store selskap med internasjonale eiere vil kunne få vanskeligheter med å få lokal aksept for prioritering av sjøareal til oppdrettsformål dersom det aller meste av verdiene som skapes i vår felles allmenning forsvinner ved videreforedling i utlandet og til utbytte for eierne. I så måte kan forslaget på sikt bidra til en utvikling hverken næringa eller samfunnet for øvrig er tjent med.

Det er en politisk målsetting at inntektene fra havbruk skal mangedobles i løpet av de nærmeste tiår. Dersom samtidig eierinteressene konsentreres til noen få store selskap med drift over det meste av landet, kan konsekvensen bli at demokratiske styringsprinsipp blir tilsidesatt til fordel for store konserns behov for vekst og utvidelser. I et slikt scenario kan det hende at den myndighet som kommunene har i dag til å bestemme over sine sjøarealer vil svekkes. Det er allerede mange som mener at bruken av sjøarealene må underlegges regional eller nasjonal styring.

Departementet gjør videre ingen vurdering mulige konsekvenser av forslaget i forhold til en globalisert markedsøkonomi. Større eierkonsentrasjon, hvor det aller meste av produksjonskapasiteten eies av børsnoterte selskaper, vil ikke bare svekke det lokale og regionale eierskapet, men vil gjøre det lettere for utenlandsk kapital å erverve større eierandeler. Mulighetene til å ivareta og verne om nasjonale interesser og hensyn kan dermed forvitte. Det vil også kunne bli et demokratisk problem ettersom et fåtall eierselskaper vil få stor makt og muligheter til å øve press mot myndighetene, noe prosessen med den forutgående lovendringen og dette høringsforslaget tydelig viser.

Matfiskproduksjon av laks og ørret har siden den spede begynnelse på 1970-tallet vært regulert ved en konsesjonsordning som begrenser adgangen til å drive med denne type virksomhet. Slik denne ordningen har utviklet seg, er selve produksjonsrettigheten (konsesjonen) mer og mer blitt en høyt priset og eksklusiv rettighet. I takt med økt lønnsomhet i næringa, har verdien av denne rettigheten økt i en slik grad verdisetningen ved oppkjøp vil ligge rundt 60 millioner kroner per konsesjon (jf. den lukkede budrunden i tildelingen av «grøne løyve» 2013). Det sier seg selv at det det kun er de største selskapene som kan reise tilstrekkelig kapital i et slikt marked.

Konsesjonsordningen ble etablert for bl.a. å kunne styre næringa med målsetning om en desentralisert eierstruktur som ga aktivitet og sysselsetting i distriktene. Denne adgangsbegrensningen, kombinert med høy lønnsomhet, har imidlertid hatt en så sterk prisdrivende effekt at man må spørre seg om ordningen i dag virker motsatt i forhold til den

opprinnelige intensjon. Med opphevelse av eierskapsbegrensningen og påfølgende økt konsentrasjon av eierskap kan vi risikere å ende opp med ei monopolisert næring som paradoksalt nok har sin beskyttelse og legitimitet i den samme ordningen som i utgangspunktet skulle forhindre dette. Å avvikle hele konsesjonsordningen kunne ut fra dette være et naturlig alternativ. Dette kan imidlertid vise seg å være vanskelig ettersom selve konsesjonen er et panteobjekt for bankene og de økonomiske interesser som dermed vil stå på spill.

Børsnoterte selskaper har lettere for å reise kapital til å vokse og erverve nye eierandeler i næringa. Prisen for kapitalen er imidlertid at eierne skal ha mest mulig utbytte for sine investeringer. Det mest lønnsomme for investorene er i dag at fisken selges hel og ubearbeidet ut av landet for bearbeiding og videresalg. Med oppheving av forskriftene vil det ikke lenger være noen krav til bearbeiding ved erverv av store eierandeler. Dette vil ytterligere forsterke tendensen Nord-Norge har som råvareleverandør. Arbeidsplassene og verdiskapningen som bearbeidingen gir vil være i andre land.

#### **Tidligere uttalelser fra fylkestinget og fylkesrådet:**

Både fylkesting og fylkesråd har, i forbindelse med ulike høringer de siste årene, gjentatte ganger understreket viktigheten av å opprettholde et differensiert eierskap i næringa for å sikre og øke lokale og regionale ringvirkninger i havbruksnæringa i Troms fremover.

Da fylkestinget 19.03.13 behandlet Fiskeri- og kystdepartementets forslag om den endring i akvakulturloven som la grunnlaget for den påfølgende endringen i eierkontrollforskriften, ble bl.a. følgende vedtatt (fylkestingssak 8/13, jf. vedlegg):

- Fylkestinget i Troms ønsker at Stortinget fortsatt skal bestemme hvordan eierkontrollen av havbruksvirksomheter forvaltes. Fylkestinget støtter dermed ikke FKD sitt forslag om å endre akvakulturloven slik at departementet gjennom forskrift kan bestemme reglene for eierkontroll med produksjonskapasiteten innen oppdrett av laks og ørret.
- Fylkestinget ønsker å opprettholde dagens regelverk i medhold av akvakulturloven som innebærer at selskap ikke har anledning til å eie mer enn 25 % av produksjonskapasiteten for laks og ørret i Norge. Det må i tillegg innhentes særskilt tillatelse fra FKD dersom erverv av produksjonskapasiteten overstiger 15 %.

Da fylkestinget 11.06.13 i sak 37/13 vedtok havbruksstrategien, ble standpunktet bekreftet (jf. vedlegg):

- Troms Fylkesting ser på den økte eierkonsentrasjon i oppdrettsnæringa som en trussel mot lokalt eierskap og lokal kontroll. Fylkestinget krever derfor at regjeringa ikke øker eierskapsbegrensningen fra 25% til 40%.

Videre behandlet fylkesrådet 25.06.13 høringsutkast til forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasitet lakseoppdrettsnæringa i sak 142/13, med bl.a. følgende vedtak (jf. vedlegg):

- Fylkesrådet viser til at Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner står samlet og var alle imot Fiskeri- og kystdepartementets forslag til endring i akvakulturloven §§ 7 og 34 om endringer av eierskap. Fylkesrådet mener dette bør være et tydelig signal til FKD og Stortinget.
- Fylkestinget i Troms forutsatte i sitt vedtak i sak 8/13 et Stortinget fortsatt skal bestemme hvordan eierkontrollen av havbruksvirksomheter forvaltes. Fylkestinget

støtter dermed ikke FKD sitt forslag om å endre akvakulturloven slik at departementet gjennom forskrift kan bestemme reglene for eierkontroll med produksjonskapasiteten innen oppdrett av laks og ørret.

- Fylkestingets vedtak i sak 8/13 gir uttrykk for ønske om å opprettholde dagens regelverk i medhold av akvakulturloven som innebærer at selskap ikke har anledning til å eie mer enn 25 % av produksjonskapasiteten for laks og ørret i Norge. Det må i tillegg innhentes særskilt tillatelse fra FKD dersom erverv av produksjonskapasiteten overstiger 15 %.

Fylkestinget i Troms har tidligere også påpekt at å ivareta det eierskapsmangfoldet man har i fylket, anses som en viktig forutsetning for lokal og regional verdiskapning (jf. vårt høringssvar til FKD om rapporten ”Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær”). Videre at det er en forutsetning at kommunenes og fylkeskommunenes tilrettelegging for akvakultur i sjø gir økonomiske ringvirkninger lokalt/regionalt.

I havbruksstrategien er følgende strategier listet opp og vedtatt av fylkestinget med mål om å sikre og øke lokale og regionale ringvirkninger av havbruksnæringa:

- Opprettholde en differensiert eierstruktur i havbruksnæringen i fylket.
- Sikre større innflytelse til regionalt nivå ved utforming av nasjonal politikk.
- Opprettholde en desentralisert slakteristruktur.
- Økt videreforedling av laks og ørret.
- Sikre ringvirkninger i kystsamfunn der havbruksnæringen har størst relativ betydning.
- Bedre utnyttelse av produksjonskapasiteten i fylket.
- Utvikle og styrke det lokale eierskapet både innenfor havbruks og leverandørindustrien

Konklusjonen er at forslaget om oppheving av forskrift 1. juli 2013 nr. 809 om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret er i strid med de vedtak fylkestinget har gjort om de forhold som forskriften berører.

#### **Administrative eller økonomiske konsekvenser:**

Ingen.

Tromsø, 10.10.2014

Line M. Sandberg  
fylkesråd for næring, kultur og helse

#### **Vedlegg:**

- Fylkestingets vedtak i sak 8/13
- Fylkestingets vedtak i sak 37/13
- Fylkesrådets vedtak i sak 142/13

...