
Memo

Til: Utenriks- og vinnumálaráðið
Att: Departementschef Pól E. Egholm
Fra: Torben Foss og Ole-Alexander Palm
Saksansvarlig advokat: Torben Foss
Dato: 5. desember 2016

Notat vurdering av eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen på Færøyene

1 Innledning

PwC Seafood Bergen er bedt om å gjøre følgende vurdering:

“...en teoretisk/faglig økonomisk vurdering af fordele og ulemper ved en ejerskapsbegrænsning i det færøske opdrætserhverv, og en vurdering af den nuværende ejerskapsbegrænsning på 50%”

Denne vurderingen er i hovedsak basert på vår egen erfaring og skjønn. Vi har i tillegg basert oss på forarbeidene til den norske akvakulturloven og endringer av denne, vedtak i ESA om norsk eierskapsbegrensning, samt generell økonomisk teori.

1.1 Definisjon av eierskapsbegrensning i denne vurderingen

Vi forholder oss i denne vurderingen til juridiske begrensninger i hvor mye av total færøysk produksjon av atlantisk laks og ørret («laks») en enkelt aktør direkte eller indirekte kan kontrollere. Vi tar ikke stilling til om denne aktøren er færøysk eller utenlandsk.

1.2 Kort om praksis i Norge, Island og EU/EØS

Norge har tidligere hatt en eierskapsbegrensning basert på andel av total biomasse. Denne grensen er i dag opphevet blant annet basert på et vedtak fra ESA. I Letter of formal Notice til Den norske regjeringen av 11. juli 2012 (./.) går ESA igjennom hvilke årsaker som EU-retten vil akseptere som gyldig begrunnelse for eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen. Det fremgår klart at det å ønske en bestemt industristruktur ikke kan rettferdiggjøre slike begrensninger. Etter den såkalte Ospelt-dommen (EU-domstolens dom av dom av 23. september 2003 – sak C-452/01), er en slik begrensning mulig dersom årsaken er at man ønsker å opprettholde et bestemt bosetningsmønster i bestemte områder.

Island har ingen slike begrensninger, hverken når det gjelder ikke-islandsk eierskap eller hvor mye hver aktør kan eie.

Vi har ikke foretatt en gjennomgang av de internasjonale avtalene som Færøyene i dag er en del av og kan derfor ikke mene noe sikkert om landet ikke alt er bundet av internasjonale forpliktelser på dette området. Vi kjenner innholdet av Den norsk-færøyske frihandelsavtalen av 27 august 1993. Den inneholder ingen begrensninger på dette området.

Dersom Færøyene skulle ønske å bli en del av EU/EØS, vil dagens regler om eierbegrensning neppe kunne opprettholdes, hvis man da ikke oppnår et unntak for dem under forhandlingene. Tilsvarende kan også gjelde andre fremtidige handelsavtaler der det stilles krav til regulering av næringer. De frihandelsavtalene som inngås i dag vil ofte ha en referanse til både investeringer og håndhevelse av partenes forpliktelser etter avtalen.

1.3 Særtrekk ved akvakultur på Færøyene

Færøyene skiller seg fra andre land på flere områder som er relevante i denne vurderingen. For det første er akvakulturnæringen særdeles viktig for økonomien, og eksport av oppdrettslaks tilsvarende 41 prosent av total eksport. Dette betyr igjen at svingninger i næringen får store ringvirkninger for øvrig innenlands næring. For det andre er samlet produksjon av oppdrettslaks på Færøyene liten i global sammenheng (~66 000 tonn, tilsvarende 2,5 prosent), og tilsvarende til sammenligning en mellomstor oppdretter i Norge. Dette gjør at industrien på Færøyene i stor grad må ta det globale markedet for gitt.

Landets produksjonskapasitet er tilnærmet fullt utnyttet, gitt dagens teknologi og krav til fiskevelferd og miljø. Det er derfor begrenset med vekstmuligheter på kort sikt. Videre er næringen i stor grad helintegreert vertikalt, noe som forsterker store selskapers betydning for innenlandsk økonomi.

Færøyene har vært gjennom en betydelig konsolidering i oppdrettsnæringen, og fra mange små aktører på 90-tallet, er det i dag tre aktører igjen. P/F Bakkafrøst er det største og kontrollerer opp mot 70 % av faktisk produksjon, mens Marine Harvest og P/F Hiddefjord deler den resterende produksjonen.

1.4 Forutsetning og begrensning ved vurderingen

I vår vurdering forutsetter vi en overveiende sannsynlighet for at næringen vil konsolideres over tid dersom ikke eierskap begrenses. Selv familieeide selskaper vil kunne bli kjøpt opp, for eksempel i forbindelse med generasjonsskifte eller ved behov for kapital. Vurderingen blir derfor i stor grad en vurdering av fordeler og ulemper med å sikre flere oppdrettsselskaper på Færøyene.

I denne vurderingen er fordeler og ulemper av en eierskapsbegrensning for konsumenter ikke vurdert, da den totale produksjonen på Færøyene ikke er stor nok til å påvirke dette. Færøyske produsenter har som nevnt i liten grad mulighet til å påvirke konsumentmarkedet.

2 **Fordeler med å begrense eierskap**

a) Reduserer den nasjonaløkonomiske risikoen knyttet til oppdrettsnæringen

Diversifisert risiko

Hvis én aktør alene kontrollerer all produksjon vil denne aktøren få mye makt, og hele næringskjeden vil påvirkes av denne aktørens avgjørelser. Eksempler på viktige avgjørelser er valg av genetisk materiale, oppkjøp av tilsvarende virksomhet både innenlands og utenlands, teknologivalg og markedsavgjørelser. Alle slike valg innebærer en kommersiell eller biologisk risiko. Er det flere aktører vil denne risikoen bli fordelt på flere.

Konsekvensene av en eventuell konkurs (selskapsspesifikk) være svært store. Det vil ta lengre tid å bygge opp næringen hvis det ikke finnes eksisterende aktører som kan overta produksjonen/konsesjonene, enn hvis andre aktører hadde «stått klare» til å overta. Reglene om begrensinger i ikke-færøysk eierskap gjør at en rask «redningsaksjon» fra oppdrettsselskaper utefra virker lite sannsynlig.

Størrelsesmessig paritet mellom et selskap og de færøyske statsinstitusjonene kan ha betydning for denne vurderingen. Hvis et selskap utgjør en uforholdsmessig stor del av et lands nasjonalprodukt og nærmere 50% av eksportverdien, vil det være nærliggende å tenke at et slik selskap har stor innflytelse på sin del av næringspolitikken i landet.

I prinsippet er imidlertid statens reguleringsrett og beskatningsrett uavhengig av selskapsstørrelsen, og i åpne og solide demokratier som det færøyske, antar vi at institusjonene er sterke nok til motstå et slikt eventuelt press. Dette argumentet er derfor ikke i seg selv sterkt nok til å opprettholde den nåværende begrensningen på 50 %.

Enkelte kan også mene at mangfold i seg selv har en verdi, eksempelvis innenfor biologi, kultur, teknologi, kompetanse og ikke minst innovasjon.

Et eksempel fra historiebøkene er ulikheten i dansk og norsk tilnærming til oljeutvinning i den tidlige fasen. Danmark valgte å gi et selskap enerett for en periode, mens Norge valgte å invitere inn flere oljeselskaper for å skape en reell konkurransesituasjon. Selv om det ikke finnes et fasitsvar, kan det virke som at å inkludere flere aktører økte den samfunnsøkonomiske effektiviteten i lete- og utvinningsvirksomheten.

Mulighet for benchmarking og konkurranse

Består næringen av to eller flere bedrifter, vil det være mulig å måle den ene bedriften mot den andre. Er det bare én bedrift, vil man ikke med sikkerhet vite om driften var optimal med hensyn til blant annet smoltproduksjon, kostnadsnivå og organiseringen av selve anleggsdriften. Dette kan igjen gjøre det mer komplisert å treffe med presis næringspolitikk og regulering. Produksjonseffektiviteten vil riktig nok kunne sammenlignes med tilsvarende virksomhet i Norge, Skottland eller Island, men de naturgitte forholdene er likevel såpass ulike at umiddelbar erfaringsoverføring byr på problemer.

Ved flere selskaper vil det også kunne oppstå konkurranse om produksjonen som fører til at alle blir bedre enn om de ikke konkurrerte. Dette gjelder særlig innenfor effektivitet, teknologi og innovasjon. Dette vil i det store og hele kunne bidra til positive ringvirkninger for bransjen og samfunnet på Færøyene. Færøyske oppdrettere vil alltid konkurrere med globale oppdrettere, men vi anser at det er en tilleggsverdi og også konkurrere under like forhold på det lokale markedet.

b) Sikrer bedre rammevilkår for leverandørindustrien

Når markedet inneholder kun én stor aktør er alle leverandører avhengige av denne aktøren, og aktøren kan i noen grad diktere priser og betingelser ovenfor nasjonale leverandører. Det kan bli vanskeligere for nye aktører å komme inn på markedet, da en leverandør enten er «innenfor eller utenfor» en gruppe av etablerte leverandører. En slik situasjon kan muligens bremse innovasjonsviljen (utenfor selskapet selv) fordi inngangsbarrieren blir for stor. Dette er særlig viktig for den innenlandske leverandørindustrien.

Hvis et selskap kan opptre uavhengig av sine leverandører, vil det normalt være i en dominerende situasjon etter den konkurranseretten som gjelder i hele EØS-området. Vi legger til grunn de samme reglene gjelder på Færøyene.

Det å være dominerende er ikke i seg selv ulovlig, men et slikt selskap har et særlig ansvar for å opptre på en måte som ikke er urimelig. Jfr. den norske konkurranselovens § 11, EØS-avtalens artikkel 54, der det er forbudt direkte eller indirekte å påtvinge urimelige innkjøpspriser.

Syretesten er om konkurransen påvirkes. Hvis det ikke er tilfellet, synes det norske Konkurransetilsynet å mene at konkurranseloven ikke er anvendelig.

Vår vurdering er at lokale leverandører vil ha en viss beskyttelse mot at en dominerende aktør utnytter sin posisjon på en utilbørlig måte, men at dette i praksis er krevende å anvende konkurranselovgivning på dette feltet.

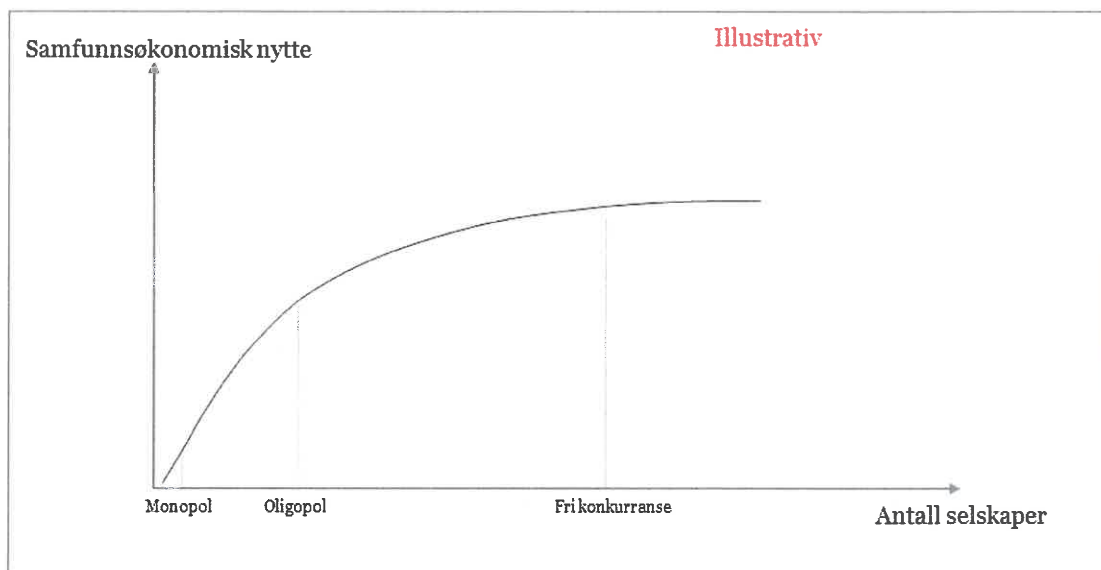
Eksempelvis er det en pågående diskusjon i Norge om Statoil – som er en gigant i norsk del av Nordsjøen - presser underleverandørene på en urimelig måte, noe som burde føre til at Konkurransetilsynet grep inn.

Det er opplyst at den nåværende konsentrasjonen av oppdrettsvirksomheter på Færøyene, ikke har utløst noen klager til konkurransemyndigheten fra leverandørleddet.

c) Øvrige fordeler

Flere selskaper kan også sies å bidra til en mer «rettferdig» og samfunnsøkonomisk optimal fordeling av knappe ressurser. Det vil også i noen tilfeller kunne motvirke sentralisering og konsentrasjon rundt enkelte områder.

Illustrasjon av samfunnsøkonomiske nytte mot antall selskaper i næringen. Illustrasjonen viser at den samfunnsøkonomiske nytten øker i takt med antall aktører innenfor et marked. Det relevante her er at nytten særlig økes fra et marked med en aktør (monopol) til et marked med få aktører (oligopol) og at denne økningen i nytte avtar når flere aktører kommer til (fri konkurranse).



3 Ulemper med å begrense eierskap

a) Reduserer stordriftsfordeler/effektivitet

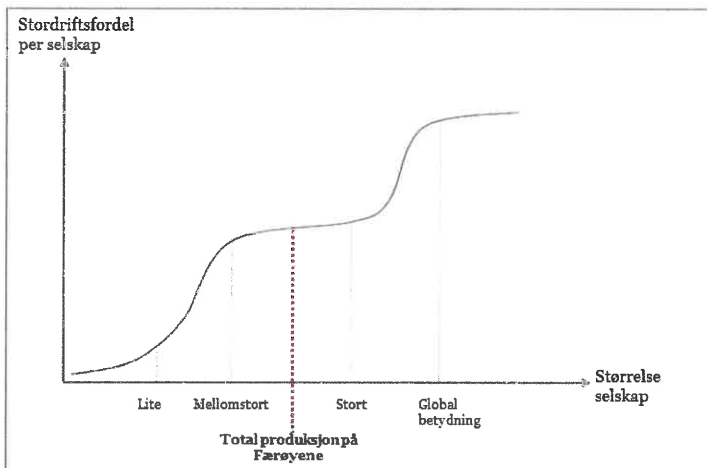
En eierskapsbegrensning begrenser hvert selskaps mulige størrelse. I følge økonomisk teori vil dette gi lavere stordriftsfordeler og følgelig høyere kostnader per enhet produsert. Stordriftsfordeler kan (delvis) oppnås på andre måter, eksempelvis ved at selskapene har produksjon i andre ledd i verdikjeden, land, arter eller næringer.

Vi mener – basert på vårt erfaringsgrunnlag – at stordriftsfordelene ikke følger selskapsstørrelsen lineært, men gjennom to vesentlige «hopp».

Det første hoppet skjer ved overganger fra en liten til mellomstor produsent, da stordriftsfordeler oppstår gjennom betydelige operasjonelle synergier (driftskostnader, kompetanse, innkjøp osv.). Det neste hoppet er når en aktør blir stor nok til å påvirke det globale markedet. Dette er ikke relevant for Færøyene alene. Grensen for et «mellomstort» selskap er vanskelig å anslå, men det er rimelig å anta at det ligger et sted mellom 10.000 – 30.000 tonn årlig produksjon.

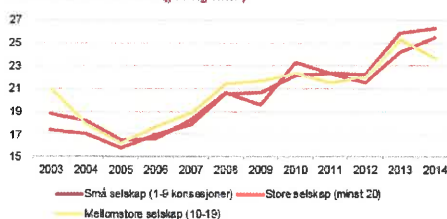
Dette tilsier at alle dagens aktører på Færøyene har tatt ut det meste av potensialet for driftsmessige stordriftsfordeler, og at det er lite å hente før de blir store nok til å ha markedskraft i det globale markedet.

De teoretiske stordriftsfordelene er illustrert under:

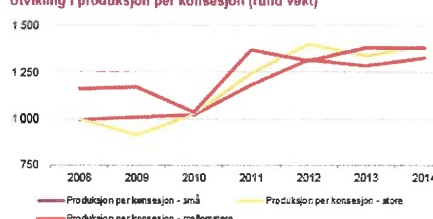


Mindre selskaper kan oppnå stordriftsfordeler uten å være store, for eksempel gjennom innkjøpssamarbeid eller ved høy konkurranse i leverandørmarkedet. I tillegg er en stor andel av produksjonskostnadene i oppdrett variable, slik at enhetskostnaden er lik uavhengig av volum. Det finnes derfor ikke signifikante bevis på stordriftsfordeler fra norsk oppdrett, men derimot virker mindre selskaper å være konkurransedyktige. Fravær av stordriftsfordeler i norsk oppdrett er illustrert under (tall fra Fiskeridirektoratet):

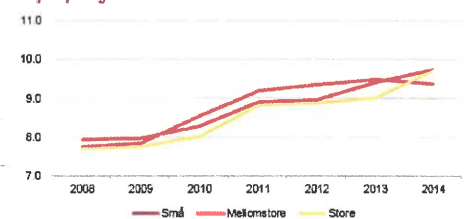
Prod.kost. små vs store (per kg rund)



Utvikling i produksjon per konsesjon (rund vekt)



Förpris per kg



Redusert størrelse vil uansett medføre noe mindre markedskraft i det globale markedet, eksempelvis knyttet til salgskompetanse og logistikk.

b) Gir mindre evne til større utviklingsprosjekter og økt sårbarhet i nedgangstider

Flere mellomstore selskaper vil gi hvert selskap lavere evne (finansiell og operasjonell) til å gjennomføre større og/eller risikable utviklingsprosjekter, enn hvis det var en stor aktør alene. Dette kan medføre økt risiko for at næringen på Færøyene taper terreng til større utenlandske konkurrenter.

Tilsvarende vil det også være gyldig der det er behov for at hele næringen står samlet om gjennomføring av for eksempel biologiske tiltak, hvilket også er vanskeligere å gjennomføre når det er flere aktører involvert.

Hvert enkelt selskap blir også mer sårbart i nedgangstider, sammenlignet med ett stort selskap.

c) Øvrige ulemper

I den grad Færøyene på sikt ønsker å bli en del av EU/EØS vil det kunne være en ulempe å ha en avvikende lovgivning.

En begrensning vil også medføre at dagens aktører ikke får like muligheter til å vokse, og myndighetene kan ikke nødvendigvis legge til rette for at «den beste» vokser, hvis det er et mål. Færøyene har også en eierskapsbegrensning for utenlandske foretak, der en utenlandsk aktør ikke kan eie mer enn 20 % av en færøysk oppdrettsbedrift. Vi har fått opplyst at det ikke er aktuelt å endre dette i denne omgang. Denne begrensningen er et hinder for at nye aktører etablerer seg i markedet med utenlandsk kapital.

Slik situasjonen er nå, kan de to store selskapene på Færøyene ikke vokse. Marine Harvest kan ikke få tildelt nye konsesjoner som følge av at de har nådd grensen for den utenlandske eierbegrensningen, og Bakkafrøst har nådd grensen på 50 % kontroll over produksjonen i oppdrettsmarkedet. Konsekvensen av dette er økt risiko for at disse to selskapene ikke får videreutviklet potensialet i sine oppdrettsfjorder, og dermed at det blir vanskeligere å skape vekst i næringen på Færøyene generelt. Det er kun Hiddenfjord og eventuelle nye, færøyske virksomheter som kan få tildelt eventuelle nye matfiskkonsesjoner.

4 Vurdering

Vi mener de viktigste momentene i en vurdering av eierskapsbegrensning knytter seg til en avveining mellom «risikotoleranse for samfunnet» på den ene siden, og ønsket om en effektiv og potent global aktør på den andre siden. Flere selskaper (mer en ett) er ingen garanti mot dårlige beslutninger i næringen eller mot at lokale leverandører får dårlige rammebetingelser, men det reduserer risikoen for det. Tilsvarende er det ingen automatikk i at ett stort selskap er mer effektivt og utviklingsvillig enn flere mellomstore, men det legger forholdene bedre til rette for det.

En eierskapsbegrensning vil skape noen utfordringer vi mener det er viktig å være bevisst på. Det vil ikke gi like muligheter for fremtidig vekst, og vil igjen begrense muligheten for at en færøysk aktør skal ha global makt. Vi mener det er mulig å motvirke disse negative konsekvensene ved å legge til rette for – f. eks gjennom «moderne¹» handelsavtaler – at aktørene kan vokse internasjonalt, enten direkte eller gjennom samarbeid med selskaper i andre land. Det vil også være mulig å vokse i andre deler av verdikjeden. Vi mener også det kan arbeides for at alle selskaper vokser «parallelt» slik at ikke regelverket blir en veksthindring for næringen generelt.

Vi har fått opplyst at innenfor dagens teknologi, er det ikke mulig å allokere nye lokaliteter til oppdrett (i sjø). All vekst må derfor skje gjennom økt effektivitet på eksisterende lokaliteter (eksempelvis større smolt og hyppigere utsett) eller ved bruk av ny teknologi (eksempelvis på land). Den eneste muligheten for at nye aktører kan vokse er at de «får» areal av de eksisterende aktørene. Dette anser vi som lite attraktivt for næringen, da mindre selskaper typisk er mindre effektive. Dagens struktur med ett stort og to mellomstore selskaper fremstår derfor som bærekraftig og «optimalt» gitt forutsetningene for oppdrett på Færøyene.

Historien har også vist at det finnes en rekke svært vellykkede mellomstore oppdrettsselskaper, som har skapt både innovasjon og god lønnsomhet.

Vi har i denne vurderingen lagt spesielt vekt på at oppdrett har en signifikant betydning for hele nasjonaløkonomien på Færøyene. Dette taler etter vår mening for en lavere risikotoleranse. Ser man Færøyenes økonomi isolert, er det nesten ikke mulig å finne historiske eksempler på at ett selskap utgjør en så stor del av et lands økonomi som tilfellet ville være hvis begrensingen ble tatt bort. Norsk Hydros betydning for Norge etter krigen, kommer ikke i nærheten av dette. Selv ikke East India Companys betydning for den britiske statsinntekter antar vi kan måle seg. Sammenbruddet av banknæringen i Island er et annet eksempel som kan brukes som illustrasjon for viktigheten av å redusere den nasjonaløkonomiske risikoen fra en næring som er en avgjørende del av et lands økonomi.

Vi har i denne vurderingen ikke evaluert andre virkemidler for å sikre mer enn en aktør. Eksempler på slike virkemidler er:

- Økonomiske incentiver til mindre/nye aktører, for eksempel i form av rimelig finansiering eller reduserte skatter/avgifter i en oppstartsfasen
- Prioritet ved tildeling av lisenser, eksempelvis øremerking av nye lisenser til nyetablerte aktører

¹ Avtaler lik Frihandelsavtalen mellom EU og Canada og EØS-avtalen.

Det finnes også virkemidler for å redusere ulempene av en stor aktør, men disse er heller ikke evaluert her. Eksempler er:

- En aktiv tilsynsmyndighet som skal ha innsikt også i operasjonelle beslutninger
- Krav om styre- og ledelsessammensetning
- Statlig eierskap

5 **Anbefaling**

Vi er kommet til at vi anbefaler å beholde en eierskapsbegrensning (eller andre reguleringer) som sikrer mer enn ett selskap av vesentlig størrelse i oppdrettsnæringen på Færøyene. Vi mener redusert samfunnsøkonomisk risiko og bedre rammebetingelser for det lokale leverandørleddet er viktigere enn kostnaden ved redusert effektivitet og stordriftsfordel.


En overordnet grense på 50 % mener vi er en god balanse mellom å sikre mangfold og gi rom for effektivitet. Begrensningen bør praktisk innrettes slik at den ikke blir et hinder for vekst i næringen generelt. Eksempelvis må den ikke innrettes slik at redusert produksjon i selskap A, begrenser produksjonen i selskap B. Vi anbefaler derfor å begrense «produksjonskapasitet», og ikke faktisk produksjon. Det er også dette som er den begrensede ressurs på Færøyene. Vi forutsetter at krav til fiskevelferd og biologisk sikkerhet ivaretas uavhengig av eierskapsbegrensningen.

Vi er opplyst at eierbegrensningen i dag fastsettes basert på antall konsesjoner, og at faktisk produksjonsmulighet (utsett) per konsesjon reguleres individuelt og skjønnsmessig etter fjorårets resultater og årets driftsplan. Videre er det kun adgang til ett selskap per oppdrettsfjord, og det er ingen biomassetak per konsesjon. Vi mener at denne praktiske tilnærmingen sikrer incentiver til stadig økt effektivitet og at et selskap ikke begrenses av andre selskapers drift. Den begrenser også produksjonskapasitet, og ikke faktisk produksjon. Ordningen gir trolig noe mer byråkrati enn mer overordnede begrensninger (eksempelvis det norske biomassesystemet), og det skaper en viss risiko for forskjellsbehandling og uforutsigbarhet. Denne risikoen mener vi veies godt opp av fordelene. Vi anbefaler derfor å videreføre dagens system med individuell regulering av smoltutsett per konsesjon.


Videre anbefaler vi at andre arter, stamfiskproduksjon, smoltproduksjon, forskningsanlegg og nye produksjonsmetoder (eksempelvis landbasert, lukkede anlegg eller offshore) holdes utenfor begrensningen. Dette gir ytterligere rom for forskning og utvikling, og vekst ved ny produksjonsteknologi.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS/PricewaterhouseCoopers AS



Torben Foss



Ole-Alexander Palm

Saksansvarlig: Torben Foss