

Atvinnuveganefnd Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Sent rafrænt – nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 25. mars 2022

Efni: Umsögn Arnarlax ehf. um þingsályktunartillögu um eignarhald í laxeldi, 419. mál

I.

Atvinnuveganefnd Alþingis sendi erindi til Arnarlax ehf. 11. mars sl. og óskaði eftir umsögn fyrirtækisins um tillögu til þingsályktunar um eignarhald á laxeldi, 419. mál. Frestur til að skila umsögn var veittur til 25. mars 2022.

Samkvæmt því sem segir í þingsályktunartillögunni skal Alþingi fela matvælaráðherra að skipa starfshóp sem hafi það að markmiði að:

- koma fram með tillögur um hvernig takmarka megi samþjöppun eignarhalds á laxeldisleyfum, og
 - skoða hvort takmarka eigi eignarhald erlendra aðila á laxeldisleyfum.
- Þá er í tillögunni mælt fyrir um að ráðherra leggi niðurstöður starfshópsins fyrir Alþingi eigi síðar en 30. september 2022.

II.

Almennt um Arnarlax

Arnarlax ehf. er fiskeldisfyrirtæki sem var stofnað á Bíldudal í ársbyrjun 2010 en undirbúningur að stofnun þess hófst á árunum 2007–2008. Sjókvíaeldi Arnarlax ehf. hófst árið 2014 og árið 2016 rann fiskeldisstarfsemi Fjarðalax ehf., sem einnig starfaði á Vestfjörðum, inn í Arnarlax. Arnarlax ehf. er nú stærsta fiskeldisfyrirtæki hér á landi og ræktar aðallega lax í sjókvíum í Arnarfirði, Tálknafirði og Patreksfirði. Höfuðstöðvar fyrirtækisins eru við Standgötu á Bíldudal en að auki er fyrirtækið með aðstöðu á Patreksfirði og á Tálknafirði auk skrifstofu í Reykjavík. Að jafnaði starfa um 120 manns hjá fyrirtækinu en að auki hafa orðið til fjöldi afleiddra starfa á Vestfjörðum og víðar.

Stærstur hluti eldisleyfa Arnarlax stafar frá kaupum á fiskeldisfyrirtækinu Fjarðaralax árið 2016 sem átti þá í miklum fjárhags erfiðleikum. Þau kaup voru laxeldinu og næsamfélaginu (sem þá var skilgreint af yfirvöldum sem „brothættar byggðir“) afar mikilvæg og gerði Arnarlaxi kleift að þróa greinina áfram og ná aukinni hagkvæmni á tilteknum hlutum virðiskeðjunnar og að stýra líffræðilegri áhættu (bio-security)



mun betur. Það er vel þekkt staðreynd m.a. frá uppbyggingu fiskeldis í Færeyjum og í Chile að fjöldi eldisaðila á sama svæði getur haft mjög neikvæð áhrif á greinina m.a. vegna sýkinga, sníkjudýra og fleiri þátta. Það er því afar eðlilegt að greinin leiti í þá átt að fækka eldisaðilum til að m.a. lánmarka líffræðilega áhættu og auka hagkvæmni eldiseininga enda hefur sú þróun orðið öllum þeim svæðum sem fiskeldi í sjó er stundað.

Leyfi Fjarðarlax voru á sínum tíma nærri 100% af heildar útgefnum laxeldisleyfum í sjó. Smá saman hefur leyfum hins vegar fjölgað og í dag eru 5 fyrirtæki með leyfi til laxeldis í sjó á Íslandi. Ógjörningur er að geta sér til um hver staðan verður í þessari ungu grein að 10 árum liðnum. Enn eru þó svæði svo sem Skjálfandi, Eyjafjörður og Jökulfirðir þar sem yfirvöld gætu boðið upp leyfi til sjókvíaeldis að ótöldum ákveðnum svæðalokunum til verndar villta laxsins sem etv kæmu til greina fyrir geldfisk eða kynlausan fisk. Úthafselði eru einnig í örri þróun og gæti hæglega rutt sér til rúms á síðari stigum auk þess sem stórfelld plön eru þegar um uppbyggingu landeldis á laxi.

Arnarlax ehf. er að fullu í eigu Icelandic Salmon AS. Síðarnefnda félagið er skráð á markað í norsku kauphöllinni og hluthafar skipta hundruðum. Á meðal hluthafa er Gildi lífeyrissjóður, einn stærsti lífeyrissjóður landsins, sem fjárfesti í Arnarlaxi auk Stefni, sjóðastýringarfyrirtæki Arion banka, við skráningu undir lok ars 2020. Ásamantannarra fjölda annara íslenskra fjárfesta. Stærsti hluthafinn er norska félagið Salmar ASA sem er einnig skráð í kauphöll en þar að baki standa um 7–10.000 hluthafar.

Laxeldið er afar fjármagnsfrekur iðnaður og hafa vel á þriðja tug milljarða runnið til uppbyggingar eldsins í formi áhættufjármagns síðustu árum. Réttmætar væntingar eigenda standa til þess að félögin fá á vaxa og dafna eftir því sem árangur næst. Íslensku fyrirtækin keppa með sína vöru á alþjóðlegum markaði auk þess sem keppt er um starfsfólk, fjármagn og fleiri þætti. Til að tryggja aðgengi að fjármagni hafa félögin flest gripið til þess ráðs að skrá hlutafélag á virkan markað en ekkert þeirra hefur enn náð þeirri stærð að komast á aðallista hvorki á Íslandi né í Noregi. Minnsta skráða laxeldisfélag skráð á aðallista í Noregi framleiddi um 50.000 tonn 2021. Takmarkanir á stærð félaganna mun því augljóslega draga úr samkeppnishæfni og takmarka aðgang að fjármagni í áhættusama uppbyggingu. Ljóst er að veruleg fjárfesting liggur í frekari uppbyggingu greinarinnar næstu ár og arður hefur aldrei verið greiddur úr fyrirtækjunum enda fyrirsjáanleg fjárfestingarþörf mikil.

Arnarlax leggur mikla áherslu á að starfsemi sé sjálfbær og hefur stigið fjölda skrefa í þeim tilgangi og aflað sér viðurkenndra vottana í því skyni. Sjálfbærni felur ekki aðeins í sér umhverfisverndarsjónarmið heldur nær hugtakið einnig til samfélagslegra og efnahagslegra þátta í starfsemi fyrirtækisins. Arnarlax ehf. leitast við að leggja þessa þætti til grundvallar í starfsemi sinni og leggur áherslu á gagnsæja upplýsingagjöf til hagaðila sinna um sjálfbærni í starfsemi sinni.

Um samþjöppun eignarhalds á laxeldisleyfum

Til þess að takmarka samþjöppun eignarhalds á laxeldisleyfum, eins og segir í a-lið þingsályktunartillögunnar, þyrfti að setja frekari skorður á atvinnuréttindi tiltekinna fyrirtækja sem starfa við fiskeldi hér á landi, til dæmis með því að banna þeim að sækja um ný leyfi eða auka eldismagn, jafnvel þó svo öll önnur skilyrði leyfisveitingar séu fyrir hendi, eða skerða möguleika á framsali gildandi



leyfa. Að mati Arnarlax er óráðlegt að grípa til slíkra takmarkana með valdboði. Þar að auki leikur verulegur vafi á hvort slík takmörkun samræmist grundvallarreglum um atvinnufrelsi og jafnræði eða skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

Einnig verður að hafa í huga að greinin er ung og útgáfa eldisleyfa er háð fyrirætlunum yfirvalda um svæðanýtingu og frekari stefnumörkun fiskeldis.

Til þess að starfrækja fiskeldisstöð hér á landi þarf annars vegar starfsleyfi Umhverfisstofnunar og hins vegar rekstrarleyfi Matvælastofnunar. Slík leyfi eru bundin við kennitölu leyfishafa, starfsemi og ræktunarsvæði. Leyfi eru ekki veitt nema að undanegnum löngu og ströngu ferli samkvæmt lögum nr. 71/2008 um fiskeldi, þar sem einnig verður að gæta að öðrum lögum s.s. um mat á umhverfisáhrifum og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá verður leyfisveiting og starfsemi fiskeldisfyrirtækja meðal annars að samræmast markmiðum laga nr. 71/2008, sem felast meðal annars í því að skapa skilyrði til uppbyggingar fiskeldis og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, stuðla að ábyrgu fiskeldi og tryggja verndun villtra nytjastofna.

Leyfisveiting er einnig háð ströngum skilyrðum og virku eftirliti stjórnvalda. Ríkar kröfur eru gerðar um opinbera upplýsingagjöf, bæði hvað varðar umhverfisáhrif af eldisstarfsemi en einnig varðandi rekstur og starfsemi fiskeldisfyrirtækjanna samkvæmt ársreikningalögum. Stærri fiskeldisfyrirtæki, á borð við Arnarlax, þurfa t.a.m. að birta ýmsar ófjárhagslegar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að leggja mat á þróun, umfang, stöðu og áhrif félagsins. Þetta tekur m.a. til umhverfis-, samfélags og starfsmannamála. Með þessu móti er stjórnvöldum, almenningi og fjölmiðlum gert kleift að fylgjast náið með starfsemi fyrirtækjanna og veita þeim virkt aðhald.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 71/2008 um fiskeldi er óheimilt að framselja, leigja og veðsetja rekstrarleyfi til fiskeldis án skriflegs samþykkis Matvælastofnunar. Sambærileg skilyrði eru fyrir framsali starfsleyfis, eins og t.d. kemur fram gildandi starfsleyfum sem Umhverfisstofnun hefur veitt Arnarlaxi ehf. Þannig er nú þegar komið í veg fyrir skilyrðislaust framsal laxeldisleyfa. Sá möguleiki er þó vissulega fyrir hendi að leyfin safnist á fáar hendur en stjórnvöldum er þó skylt að gæta þess að leyfin færast ekki á hendur aðila sem uppfylla ekki skilyrði laga og reglna.

Vandséð er hvernig takmörkun á eignarhaldi, eins og þingsályktunartillagan vísar til, samræmist hinni ólögfestu meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar, jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. Fyrir slíkum takmörkunum þyrftu að minnsta kosti að vera afar ríkir almannahagsmunir sem ekki tækist að varðveita með öðrum hætti. Vissulega eru ríkir og augljósir almannahagsmunir bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu auðlinda og náttúru við strendur landsins. Þessir hagsmunir eru nú þegar verndaðir í ríkum mæli með gildandi löggjöf um fiskeldi. Því þurfa önnur sjónarmið að liggja til grundvallar frekari takmörkunum á eignarhaldi fiskeldisleyfa.

Með vísan til orðalags í greinargerð þingsályktunartillögunnar má ætla að flutningsmenn rökstyðji frekari takmarkanir á samþjöppun með vísan til byggðasjónarmiða. Í þessu sambandi er nærtækast að vísa til þess að takmarkanir á samanlagðri aflahlutdeild í hefðbundnum sjávarútvegi byggjast á byggðasjónarmiðum. Hér verður þó að hafa í huga að krafa um dreifðari eignaraðild mun ólíklega hafa áhrif á staðsetningu eldisstöðva hér á landi, enda eru þær eingöngu starfræktar þar sem réttar aðstæður



eru fyrir hendi og horfir þar bæði til náttúrulegra og samfélagslegra þátta. Þar að auki hefur löggjafinn búið svo um hnútana að eingöngu er heimilt að starfrækja sjókvíaeldi í tilteknum fjörðum og flóum við Íslandsstrendur. Ekki er því hægt að bera fiskeldið saman við hefðbundinn sjávarútveg í þessu tilliti. Takmörkun á samþjöppun eignarhalds á laxeldisleyfum verður því ekki rökstudd með vísan til byggðasjónarmiða. Þar að auki er vandséð hvernig slíkar takmarkanir samræmast skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Í greinargerð þingsályktunartillögunnar, segir m.a. að samþjöppun geti leitt til þess að einn aðili gæti stjórnað „stórum landsvæðum með þeim afleiðingum að samfélög, sveitarstjórnir og stjórnvöld eigi meira undir honum en góðu hófi gegnir“. Ekki verður séð að þessi sjónarmið réttlæti viðurhlutamiklar takmarkanir á eignarhaldi fiskeldisfyrirtækja. Til samanburðar þá hafa fjölmörg fyrirtæki sterka stöðu í tilteknum mikilvægum geirum hér á landi og á þar til dæmis nefna flugfélög í millilandaflugi, skipafélög og fjarskiptafyrirtæki. Ekki hefur þótt ástæða til að koma þar í veg fyrir samþjöppun umfram þær takmarkanir sem leiða af samkeppnislögum. Á hinn bóginn hefur löggjafinn tryggt ákveðið aðhald með slíkum fyrirækjum, m.a. með því því að gera kröfur um víðtæka og virka upplýsingagjöf. Slík skilyrði gilda nú þegar um Arnarlax og önnur stærri fiskeldisfyrirtæki hér á landi.

Um takmörkun á eignarhaldi erlendra aðila á laxeldisleyfum

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er vísað til þess að laxeldisfyrirtæki hér á landi séu í meirihlutaeigu útlendinga og að útlit sé fyrir frekari samþjöppun á því eignarhaldi. Flutningsmenn telja því brýnt að athugað verði hvort takmarka beri slíkt eignarhald erlendra aðila. Í greinargerðinni segir að líta megi til þess að í lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sé ákvæði um að fiskveiðar í íslenski efnahagslögsögu séu eingöngu heimilar fyrirtækjum sem eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% miðað við hlutfé eða stofnfé. Flutningsmenn telja mikilvægt að kannað verði hvort setja þurfi sambærilegar reglur að því er snertir laxeldi.

Vert er að taka fram að nær öll erlend fjárfesting í fiskeldi hér á landi kemur frá Noregi, sem er aðili að EES-samningnum. Samningurinn kveður meðal annars á um staðfesturétt (e. *right of establishment*), sem felst í réttinum til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og fyrirtækjarekstur í öðru EES-ríki samkvæmt sömu lögum og reglum og viðkomandi ríki setur eigin ríkisborgurum. Í réttinum felst bæði réttur til að hefja atvinnurekstur eða flytja rekstur frá einu aðildarríki til annars (frumstofnsetningarréttur) og réttur til þess að setja á fót dótturfélag, útibú eða umboðsskrifstofu í öðru aðildarríki (afleiddur stofnsetningarréttur). EES-samningurinn tryggir einnig gagnkvæm réttindi til þátttöku í atvinnustarfsemi og fjárfestingum innan aðildarríkjanna, sem eru öll ríki Evrópusambandsins auk EFTA-ríkjanna Íslands, Liechtenstein og Noregs. Sambærileg réttindi gilda einnig í innbyrðis samskiptum EFTA-ríkjanna að Sviss meðtöldu samkvæmt IX. kafla stofnsamnings EFTA. Að auki hefur Ísland gert samning við Færeyjar um sameiginlegt efnahagssvæði á yfirráðasvæði landanna tveggja (*Hoyvíkur-samningurinn*).

Af þessu leiðir að íslenska ríkið getur ekki takmarkað fjárfestingar eða atvinnustarfsemi aðila frá aðildarríkjum framangreindra samninga nema með sömu skilyrðum og gilda um innlenda aðila. Ekki verður séð að skilyrði séu til að veita undanþágur í tilviki fiskeldis, enda nýtur starfsgreining engrar sérstöðu í þessu tilliti umfram aðra atvinnustarfsemi. Öðru máli gildir um fiskveiðar í íslenski



efnahagslögsögu en sú atvinnugrein er undanskilin EES-samningnum. Þess vegna er unnt að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í tilteknum sjávarútvegs-fyrirtækjum með þeim hætti sem vísað er til í greinargerð þingsályktunartillögunnar. Sambærilegar takmarkanir geta á hinn bóginn ekki orðið í fiskeldi.

III.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða telur Arnarlax ehf. enga þörf á því að Alþingi feli matvælaráðherra að skipa starfshóp þann sem þingsályktunartillagan mælir fyrir um. Að auki er rétt að minna á að nú þegar liggur fyrir ítarleg skýrsla starfshóps landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra frá 21. ágúst 2017 um stefnumótun í fiskeldi, þar sem þau atriði sem þingsályktunartillagan lýtur að koma til efnislegrar umfjöllunar auk fjölda annarra álitaefna sem teljast fiskeldi hér á landi.

Verði tillagan samþykkt telur Arnarlax ehf. engu að síður rétt að slíkur starfshópur leiti eftir afstöðu og upplýsingum frá fyrirtækinu og öðrum hagsmunaaðilum í fiskeldi hér á landi.

Virðingarfyllt,

f.h. Arnarlax ehf.

