



Nærings- og
fiskeridepartementet

Rapport

Forenklinger og forbedringer innen førstehånds- omsetningen av fisk

Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet



Forenklinger og forbedringer innen førstehånds- omsetningen av fisk

Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet

1. Innledning	3
1.1 Sammendrag	3
1.2 Bakgrunn og mandat	4
1.3 Ekspertgruppens merknader til mandatet.....	5
1.4 Ekspertgruppens medlemmer og arbeidsmetode	6
1.5 Mål for arbeidet.....	6
2. Førstehåndsomsetningen i Norge og andre land.....	9
2.1 Historisk bakgrunn for fiskesalgslagene	9
2.2 Førstehåndsomsetning av villfisk i dag.....	9
2.3 Minstepris	11
2.4 Omsetningsformer.....	13
2.5 Forretningsvilkår.....	14
2.6 Andre kontrolloppgaver/forvaltningsoppgaver.....	15
2.7 Førstehåndsomsetning av fisk i andre land.....	15
3. Forenkling og forbedring av førstehåndsomsetningen	18
3.1 Fastsettelse av minstepris.....	18
3.2 Omsetningsform.....	24
3.3 Forretningsregler.....	26
3.4 Kvalitet – mer objektiv vurdering av fangstens kvalitet.....	28
3.5 Andre forhold som kan påvirke førstehåndsomsetningen	29
3.6 Tiltak på lengre sikt	32
4. Oppsummering av tiltak fra ekspertgruppen.....	33
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	34

1. Innledning

1.1 Sammendrag

Ekspertgruppen har fått i oppdrag å se på forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk innenfor eksisterende lovverk. Gruppen er særlig gitt i oppgave å se på minsteprisfastsettelsen, omsetningsformer og forretningsregler, men også andre elementer er trukket frem der det er relevant.

Sjømatnæringen er en eksportrettet næring som trenger konkurransedyktige rammebetingelser for å hevde seg i den globale konkurransen. I den sammenheng er det lagt vekt på at sjømatnæringen generelt og omsetningssystemet spesielt må være kjennetegnet av åpenhet, forutsigbarhet og like konkurransevilkår. Videre bør systemet gi insentiver til god kvalitet på råstoffet og mulighet for kvotekontroll slik at aktørene kan stole på at ett kilo er nettopp ett kilo.

Ekspertgruppen har sett på førstehåndsomsetningen av fisk i noen land som er nærliggende å sammenligne med Norge. Et overordnet fellestrekk er at næringen gjennomgående er mindre regulert av det offentlige og at den generelle konkurranselovgivning i større grad legges til grunn for reguleringen av omsetningen av fisk. Videre er auksjon den dominerende omsetningsformen, og i markeder med en form for minsteprissystem er minsteprisen basert på realiserte markedspriser og kvalitet. Minsteprisen blir også i de fleste tilfeller satt såpass lavt at det i liten grad blir omsatt fisk til minstepris. De endringer ekspertgruppen foreslår vil bidra til at førstehåndsomsetningen i Norge nærmer seg organiseringen i andre land.

Når det gjelder forenklinger i minsteprisfastsettelsen, foreslår ekspertgruppen å opprette en dynamisk nasjonal referanseprisindeks basert på realiserte markedspriser for de viktigste artene innen hvitfisk og pelagisk. Minstepris for det enkelte fiskeslag bør også være dynamisk, samtidig som den må ligge lavere enn den nasjonale referanseprisindeksen. Ordningen vil bidra til at markedsmekanismen i større grad kan fungere i prisfastsettelsen, og den vil føre til forenklinger for både fisker- og industrisiden. Økt markedsdynamikk kan også bidra til økt kvalitet og bedre markedstilpasning.

I dagens lovverk har fiskerne gjennom sitt medlemskap i fiskesalgslagene rett og plikt til å avgjøre hvilke omsetningsformer som kan brukes. Ekspertgruppen peker på at salgslagene har et spesielt ansvar for å tilrettelegge markedsplassen og tillate fritt valg av omsetningsformer. Dette kan de gjøre innenfor dagens lovverk. Ekspertgruppen legger til grunn at godt utformede auksjoner på velfungerende markedsplasser er en hensiktsmessig omsetningsform. Samtidig kan aktørenes behov for planlegging av produksjon og krav om jevnle leveranser i markedet gi ønske om mer langsiktige omsetningsformer i form av ulike typer av terminkontrakter. Salgslagene bør derfor legge til rette for terminkontrakter hele året. Terminkontraktene kan med fordel selges på auksjon der oppnådd pris inngår i den nasjonale referanseprisindeksen.

Forretningsregler er et område med betydelig ulikhet i praksis salgslagene seg imellom. Det er også tidvis uenigheter mellom salgslag og industri. Ekspertgruppen mener alle salgslagene bør harmonisere innhold og systematikk i forretningsreglene og på sikt bør regelverket i hovedsak være likt. Alminnelig lovverk, som f.eks. kjøpsloven, bør brukes som rettesnor i arbeidet. Eventuelle lokale forhold og avvik fra det generelle regelverket bør begrunnes.

Spesielt innenfor arbeidet med forretningsregler bør salgslagene være seg bevisst at de ikke bruker sin monopolmakt til å gi selger en urimelig sterk posisjon sammenlignet med kjøper.

Aktørene i sjømatnæringen har vist vilje og evne til fornying, noe vi ser i de ulike prøveordningene med auksjoner og dynamiske minstepriser. Ekspertgruppens råd bygger på disse prøveordningene, erfaringer fra andre markeder og tilsvarende modeller benyttet for andre råvareprodukter, bl.a. laks. Ekspertgruppen håper at innspillene vil bidra til ytterligere tiltak som kan gi økt forenkling ved prisfastsettelse, samt bedre markedstilpasning og derved økt konkurranseevne for denne viktige næringen.

1.2 Bakgrunn og mandat

En effektiv førstehåndsomsetning er et viktig ledd i arbeidet med økt verdiskaping i sjømatnæringen. Arbeidet med forbedringer i førstehåndsomsetningen av fisk er forankret i Sundvolden-plattformen som legger vekt på at *"regjeringen vil videreføre og modernisere fiskesalgslagsloven for å sikre fleksible, effektive og velorganiserte markedsplasser med god ressurskontroll."*

Regjeringen fremmet høsten 2015 Meld. St. 10 (2015-2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*. Et av tiltakene i meldingen var arbeidet med å skape en balansert og fleksibel markedsplass for førstehåndsomsetningen av fisk med en velfungerende markedsmekanisme. Med bakgrunn i ovennevnte ble det blant annet foreslått å oppnevne en ekspertgruppe med uavhengige fagfolk og en referansegruppe med representanter fra fangst- og industrisiden. Det ble signalisert at gruppen skulle gi råd om forenklinger i minsteprisfastsettelsen, samt foreslå forbedringer i markedsmekanismene i forbindelse med førstehåndsomsetning av fisk.

I etterkant av fremleggelsen av sjømatindustrimeldingen inngikk Norges Fiskarlag, Sjømat Norge og Fiskesalgslagenes samarbeidsråd en samarbeidsavtale der de understreket viktigheten av å ha balanserte, effektive og ryddige markedsplasser for førstehåndsomsetningen av fisk. Partene ble videre enige om å forsterke samarbeidet med sikte på å oppnå disse målene innenfor rammene av eksisterende fiskesalgslagslov.

I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen kom næringskomiteens flertall med følgende konkrete anmodningsvedtak jf. Innst. 215 S (2015-2016), anmodningsvedtak nr. 573: *"Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene."*

Dette ligger til grunn for mandatet til ekspertgruppen.

Ekspertgruppen ble oppnevnt av regjeringen juni i 2016 og fikk følgende mandat, jf. boks 1.1.

Boks 1.1 Mandatet til ekspertgruppen

Det norske omsetningssystemet for villfisk er transparent og unikt i global sammenheng. I fiskesalgslagslovens formålsparagraf heter det at *"formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av villlevande marine ressurser ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetningen og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket"*. Dette ligger fast.

Det er et mål å forenkle og forbedre markedsmekanismene i førstehandsomsetning av fisk. Videre er det et mål med økt frihet i valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger, samt en rimelig balanse mellom kjøper og selger i forretningsvilkårene for førstehandsomsetningen.

Gruppen får i oppgave å gjennomgå salgslagenes praksis for fastsetting av minstepris, gi råd om forenklinger i prosessen for minsteprisfastsettelsen, og om hvordan markedsmekanismene i omsetningssystemet kan fungere bedre. I den forbindelse skal gruppen vurdere om det er mulig å fastsette et sett objektive kriterier som grunnlag for å fastsette minstepris og som minsteprisen kan knyttes til på en dynamisk måte. Ekspertgruppen inviteres til å komme med andre forslag og elementer som kan sikre og utvikle en god markeds plass for villfisk.

Omsetningsformer og salgsvilkår er viktige elementer i førstehandsomsetningen og inngår i gruppens mandat. Deler av forretningsreglene er av en slik art at det er naturlig at salgslagene har det siste ordet ved utformingen. Andre elementer av omsetningen er det naturlig at kjøper og selger har en felles forståelse av. Harmonisering av regelverk salgslagene imellom, samt tiltak for bedre balanse i regelverket mellom kjøper og selger er elementer i førstehandsomsetningen hvor ekspertgruppen bes komme med råd.

Utredningen gjennomføres i tråd med utredningsinstruksen. Ekspertgruppen skal utrede økonomiske, administrative, regionale, distriktsmessige og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen.

Ekspertgruppen skal se hen til de prosesser og forsøksordninger som allerede pågår i næringen. Det opprettes en referansegruppe med medlemmer fra sjømatnæringen for å sikre relevans og forankring. Alle endringer ekspertgruppen foreslår skal være innenfor dagens lovverk. Ekspertgruppen skal ferdigstille sitt arbeid innen utgangen av 2016.

1.3 Ekspertgruppens merknader til mandatet

Ekspertgruppen mener det er viktig at minsteprisfastsettelsen ikke drøftes isolert sett, men at både omsetningsformer og salgsvilkår er relevante elementer i førstehandsomsetningen av fisk. Ekspertgruppen registrerer at dette synet også legges til grunn av partene i sjømatnæringen, i den omtalte samarbeidsavtalen. I denne avtalen fremgår det at de gjerne ser at ekspertgruppen får et mandat som også inkluderer vurdering av omsetningsformer og salgsvilkår, og ikke bare spørsmål knyttet til fastsettelse av minstepris.

Ekspertgruppen har konsentrert seg om de tre hovedelementene i mandatet, forenklinger i minsteprisfastsettelsen, økt frihet i valg av omsetningsformer og balanse når det gjelder utforming av forretningsvilkår.

Ekspertgruppen er også invitert til å komme med andre forslag og elementer som kan sikre og utvikle en god markeds plass for villfisk. Ekspertgruppen har i den sammenheng sett på tema som kvalitet, regulering av fisket, kvotekontroll og ikke minst aktørenes insentiver og muligheter til å omgå regelverket. Ekspertgruppen er imidlertid klar over at det kan være mange elementer som påvirker førstehåndsomsetningen. Av hensyn til mandatet og tiden til disposisjon har det ikke vært mulig å gå dypt inn i alle disse problemstillingene.

Ekspertgruppen er bedt om å se hen til de prosesser og modeller som noen av salgslagene allerede har under utprøving. Det er lagt vekt på å høste erfaringer og inspirasjon fra de prøveordninger som allerede er iverksatt. Ekspertgruppen har vært opptatt av en god dialog med næringen gjennom referansegruppen.

1.4 Ekspertgruppens medlemmer og arbeidsmetode

Ekspertgruppen har bestått av:

Bente A. Landsnes, administrerende direktør Oslo Børs (leder)
Sigrid Eskeland Schütz, professor Det juridiske fakultetet Universitetet i Bergen
Ragnhild Balsvik, førsteamanuensis Norges Handelshøyskole
Bent Dreyer, forskningssjef Nofima
Kristjan Th. Davidsson, rådgiver og styremedlem i islandske og norske selskaper

Nærings- og fiskeridepartementet ved underdirektør Sigrid Dahl Grønnevet, rådgiver Martine Werring-Westly og førstekonsulent Andreas Jordet har fungert som ekspertgruppens sekretariat.

Koblingen til næringen og de prosesser som foregår der er blitt sikret gjennom en referansegruppe oppnevnt av departementet. Referansegruppen har bestått av representanter for fiskesalgslagene, Sjømat Norge, Norges Fiskarlag, Norske Sjømatbedrifters Landsforbund og Norges Kystfiskarlag.

Ekspertgruppen har vært samlet til fire møter i Oslo og ett telefonmøte i perioden august til desember 2016. I møtene 19. august og 18. oktober har ekspertgruppen i tillegg møtt referansegruppen.

Alle medlemmene av referansegruppen har vært invitert til å komme med innspill til arbeidet. Videre har det kommet inn ett innspill fra en annen aktør. Ekspertgruppen har også hentet inn underlagsmateriale fra samtlige fiskesalgslag og andre lands fiskerimyndigheter.

1.5 Mål for arbeidet

Sjømat er en evig fornybar ressurs av stor verdi for Norge. Den totale sjømateksporten utgjør 18,4 pst. av fastlandseksporten og er økende. I 2015 ble det eksportert sjømat til en verdi av 74,5 mrd. kroner. Villfisken utgjorde 33 pst. av den totale eksportverdien. Til og med november i 2016 har den totale eksportverdien økt til 83 mrd. kroner, en økning på 24 pst. sammenlignet med samme periode i fjor.

Norge eksporterer om lag 95 pst. av sjømaten. Sjømatnæringen har sterk lokal forankring, men er en svært konkurranseutsatt og global næring. Næringens rammebetingelser bestemmes av mange faktorer. Noen er eksterne og vanskelige for både myndigheter og næringen selv å gjøre noe med. Dette kan f.eks. være valutaforhold, markedssituasjon, politiske forhold og kjøpekraft i viktige eksportland, samt ulik organisering i de land Norge konkurrerer med, f.eks. når det gjelder lovgivning, næringsorganisasjoner osv. Andre elementer er mer av nasjonal eller driftsmessig karakter. Systemet for førstehåndsomsetning av fisk er en del av de nasjonale rammebetingelsene som legger føringer for villfisknæringen og dens utviklingsmuligheter.

Sjømatnæringen trenger rammebetingelser som gir sterk konkurranseevne på det globale sjømatmarkedet. I den sammenheng mener ekspertgruppen det er viktig at næringen har forutsigbare rammebetingelser, transparente forretningsmodeller og konkurransevilkår som sikrer en rimelig balanse mellom aktørene. Videre er det viktig at systemet for førstehåndsomsetning av fisk gir gode insentiver til kvalitet og sikrer god kontroll med ressursuttaket.

Transparens. Åpenhet om volum, realiserte priser og beregning av indekser er sentrale faktorer for en effektiv prising av førstehåndsmarkedet. Transparens vil bidra til å skape tillit mellom partene og aksept for minsteprisfastsettelsen. Den norske førstehåndsomsetningen av fisk er allerede forholdsvis transparent og unik i global sammenheng. Ekspertgruppen mener det er viktig at endringene i systemet for førstehåndsomsetning av villfisk er basert på åpenhet om grunnlaget for minsteprisfastsettelsen og åpenhet om generelle forretnings- og salgsvilkår for alle partene i førstehåndsomsetningen. Samtidig må transparens vurderes opp mot taushetspliktreglene i forvaltningsloven.

Forutsigbarhet. Næringsutøvere peker ofte på forutsigbarhet som en sentral faktor for deres konkurranseevne. Eksterne rammebetingelser, nasjonale fiskerireguleringer og prisforhandlinger i førstehåndsomsetningen er eksempler på faktorer som kan redusere forutsigbarheten. En økende bruk av f.eks. indekser der det er transparens om metodebruken for indeksfastsettelsen vil gjøre prisinformasjonen mer åpen og forutsigbar og føre til en automatisering av minsteprisfastsettelsen. Dette vil kunne ta bort noe av usikkerheten og støyen som tidligere har vært fremme ved minsteprisfastsettelse. En dynamisk minstepris vil gi økt forutsigbarhet og trygghet ved at minsteprisen løpende vil tilpasse seg endringer i markedsforholdene.

Like konkurransevilkår. Fiskesalgslagene er i fiskesalgslagsloven gitt en rekke fullmakter. De vide fullmaktene er begrunnet i at salgslagene har en unik kunnskap og kompetanse som, anvendt med fornuft, samlet gir store fordeler. Salgslagene har en monopolmakt, og må dermed ta et stort ansvar for å sikre at det tas tilbørlig hensyn til begge partenes behov i førstehåndsomsetningen og at det skjer en tilstrekkelig kontroll og markedsutvikling innenfor systemet. I den sammenheng er det avgjørende at partene, alt annet likt, opplever like konkurransevilkår.

Kvalitet. Det marine råstoffet er en verdifull ressurs. Dårlig kvalitet reduserer anvendelsesmulighetene og verdien av råstoffet. I en situasjon der et høyt norsk kostnadsnivå gjør det utfordrende å konkurrere på pris i et internasjonal marked, vil det å tilby høy kvalitet være viktig. Det har vært hevdet at dagens førstehåndsmarked for fisk verken premierer god kvalitet eller straffer dårlig kvalitet i særlig grad. De mulighetene som er til å betale ekstra for

god kvalitet og trekke prisen til under minstepris ved dårlig kvalitet blir i liten grad brukt. Det er videre liten grad av premiering for god fangstadferd i form av bedre priser. Videre er det pekt på at selve prismekanismen er sårbar for konjunktursituasjonen ved at kjøper i dårlige tider ikke ser seg tjent med eller har mulighet til å belønne god kvalitet og/eller trekke fra prisen under dekke av dårlig kvalitet. I et stadig mer krevende marked, ikke minst i det voksende markedet for ferske fiskeprodukter, er dette en utfordring for villfisknæringen. Utfordringene med kvalitet er sammensatte og systemet for førstehåndsomsetningen av fisk kan ikke løse dette alene. Naturgitte vilkår som vær og sesongmønster, samt mottaksstruktur, reguleringer, fangstredskaper og andre forhold vil naturlig nok også påvirke muligheten for god kvalitet på råstoffet. Det bør imidlertid vurderes om dagens system gir de riktige insentivene, og om det er mulig å få en mer velfungerende markeds mekanisme slik at markedets betalingsvillighet for kvalitetsprodukter også får følger i andre ledd i verdikjeden.

Kvotekontroll. En viktig forutsetning for vekst og verdiskaping i fiskeriene har vært innføring av strenge kvotereguleringer for å fordele fangstrettigheter og unngå overfiske. Førstehåndsmarkedet fungerer i dag som et viktig kontrollpunkt for kvoteavregningen. Korrekt kvoteavregning er avgjørende både for å kontrollere at den aktuelle fangsten er innenfor tildelte kvoter og at de nasjonale kvotene ikke overfiskes. Samtidig er kvotekontroll et viktig premiss for å trygge likebehandling og bygge tillit til at førstehåndsmarkedet gir korrekt informasjon om tilbuds- og etterspørselsforhold. Forsøkene med dynamisk minstepris bygger for eksempel på historiske omsetningstall. Dersom ikke kvoteavregningene (mengde) er korrekte, vil det bidra til å undergrave tallmaterialets verdi som grunnlag for fremtidig prisfastsetting. Problematikken rundt omregningsfaktor, og det at omregningsfaktoren ikke til enhver tid samsvarer med de biologiske forholdene, kan også spille inn her. Internasjonale standarder krever at offisiell fiskeristatistikk skal oppgis i levende vekt, eller såkalt rund vekt. Det vil si hele fisken med hode og innmat. I de tilfellene fisken ikke omsettes rund, men sløyd, må den runde vekten beregnes. Ved denne beregningen benyttes det såkalte omregningsfaktorer som varierer med fiskeslag og produkter. Omregningsfaktorene skal avspeile forholdet mellom fiskens levende vekt og vekten av produserte produkter. De offisielle norske omregningsfaktorene tar utgangspunkt i måling av standardprodukter hvor fiskeressursen er godt utnyttet og ikke faktiske utbyttetall for hver enkelt fangst.

Ekspertgruppen mener det prinsipielt sett ikke er hensiktsmessig at næringsaktørene skal kontrollere seg selv. Ekspertgruppen opplever at egenkontrollen i sektoren har lav tillit. Videre er det viktig at den samlede kontrollen på området er jevnlig og at straffen står i samsvar med de verdier som står på spill. En eventuell mistillit er i seg selv ødeleggende for hvordan systemet fungerer.

2. Førstehåndsomsetningen i Norge og andre land

2.1 Historisk bakgrunn for fiskesalgslagene

Fra tidlig på 1800-tallet¹ ble det norske fiskeriet modernisert med mer effektive fangstmetoder og en mer mobil flåte. Behovet for investeringer i nye redskaper og fartøyer førte til nye former for organisering gjennom etablering av fiskesamvirke, samt en økt sosial differensiering mellom noteiere og fiskere som deltok uten redskap. Konjunkturkrisen på slutten av 1800-tallet bidro til en ytterligere teknologisk endring i fiskeflåten.

Moderniseringsfasen ble avløst av den internasjonale økonomiske krisen i mellomkrigstiden. Krisen førte til prispress i alle omsetningsledd fra fisker til marked. Konkurransen mellom norske eksportører forsterket den negative prisspiralen. Grunnet manglende forhandlingsstyrke overfor kjøperne ble fiskerne påført de største økonomiske belastningene ved markedskrisen. Dette bidro til at fiskerne etter hvert organiserte seg og førstehåndsomsetningen av råstoffet ble organisert gjennom fiskesalgslag.

Eneretten til omsetning ble lovfestet i sildeloven av 1929 og for torskefiske ved råfiskloven av 1938. De to lovene ble erstattet av råfiskloven av 1951. Denne loven ble 1.1.2014 erstattet av gjeldende fiskesalgslagslov.

2.2 Førstehåndsomsetning av villfisk i dag

Det er i dag seks fiskesalgslag i Norge. For pelagisk fisk er det et nasjonalt fiskesalgslag, Norges Sildesalgslag. Innen hvitfisk er det fem fiskesalgslag med ansvarsområde etter geografisk inndeling, jf. boks 2.1.

Boks 2.1 Oversikt over fiskesalgslagene

Norges Sildesalgslag er ansvarlig for omsetning på første hånd av pelagisk fisk. Norges Sildesalgslag opererer i hele landet og hadde i 2015 en omsetning på 6,92 mrd. kroner, et årsresultat på 6,96 mill. kroner og 38 årsverk.

Norges Råfisklag er ansvarlig for omsetning på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet/høstet i Nord-Norge, Trøndelag eller på Nordmøre, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i samme område. Norges Råfisklag hadde en omsetning på 9,74 mrd. kroner i 2015, et årsresultat på 43,3 mill. kroner og 59 årsverk.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag (Surofi) er ansvarlig for omsetning på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet/høstet på Sunnmøre eller i Romsdal, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i samme område. Surofi hadde en omsetning på 2,38 mrd. kroner i 2015, et årsresultat på 3,87 mill. kroner og 10,2 årsverk.

Vest-Norges Fiskesalslag er ansvarlig for omsetning på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som landet/høstet i Sogn og Fjordane eller Hordaland, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i samme område. Vest-Norges Fiskesalslag hadde en omsetning på 608 mill. kroner i 2015, et årsresultat på 2,87 mill. kroner og 5 årsverk.

Rogaland Fiskesalgslag er ansvarlig for omsetning på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet/høstet i Rogaland, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i samme

¹ Omtalen er i stor grad hentet fra Norsk fiskerihistorie, Store Norske Leksikon.

område. Rogaland Fiskesalgslag hadde en omsetning på 170 mill. kroner i 2015, et årsresultat på 1,12 mill. kroner og 3 årsverk.

Skagerakfisk er ansvarlig for omsetning på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet/høstet på Sørlandet eller Østlandet, samt europeisk ål som blir fanget i ferskvann i det samme området. Skagerakfisk hadde en omsetning på 419 mill. kroner i 2015, et årsresultat på 4 mill. kroner og 6 årsverk.

Fiskesalgslagene er samvirkelag hvor det er lovbestemt at kun fiskere eller organisasjoner av fiskere kan være medlemmer. Førstehåndsomsetningen av villfisk og salgslagenes rolle reguleres i lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagsloven).

Det er lovpålagt å omsette all villfisk på første hånd gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Det er videre forbudt å utføre eller tilvirke villfisk som ikke har vært omsatt i første hånd på samme måte, med mindre det er til eget forbruk.

Salgslagene er gjennom fiskesalgslagsloven gitt enerett til å organisere førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge. I den forbindelse er de blant annet gitt fullmakt til å avgjøre omsetningsform, forretningsvilkår og å endelig fastsette minstepris.

Salgslagenes hovedoppgave har tradisjonelt sett vært å sikre fiskerne gode priser og oppgjør for fisken. Oppgavene har endret seg over tid; i dag er det også vekt på at fiskesalgslagene skal legge til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning, sikre dokumentasjon av ressursuttak og medvirke til en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av fiskeressursene.

Samlet omsatte fiskesalgslagene i 2015 nærmere 2,5 mill. tonn fisk, skalldyr, sjøpattedyr og tare, til en verdi av 20,24 mrd. kroner, jf. tabell 2.1

Tabell 2.1: Omsatt kvantum og verdi i fiskesalgslagene 2012-2015

Omsatt kvantum og verdi i Fiskesalgslagene								
	Kvantum(1 000kg)				Verdi(NOK MILL.)			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Norges Sildesalgslag	1 395 000	1 257 000	1 499 000	1 527 000	7 013	5 825	6 475	6 922
Norske fartøy	1 239 000	1 123 000	1 292 000	1 336 000	5 836	4 913	4 988	5 568
Utenlandske fartøy	156 000	133 000	206 000	191 000	1 177	912	1 486	1 353
Norges Råfisklag	623 576	664 493	717 624	720 113	6 880	6 312	7 954	9 736
Norske fartøy	536 067	585 752	612 290	612 541	5 771	5 391	6 487	7 767
Utenlandske fartøy	87 509	78 741	105 334	107 572	1 109	921	1 467	1 969
Surofi	188 680	188 385	201 269	174 571	2 018	1 705	2 342	2 384
Vest-Norges Fiskesalgslag	59 272	47 822	44 880	38 450	485	399	496	608
Fisk	24 650	23 058	23 236	25 234	-	-	-	-
Tare	34 622	24 764	21 644	13 216	-	-	-	-
Rogaland Fiskesalgslag	15 373	15 900	13 041	10 635	130	139	138	170
Skagerakfisk	8 312	8 294	9 806	11 989	283	302	344	418
Totalt	2 134 213	2 181 894	2 485 620	2 482 758	16 809	14 682	17 749	20 238

2.3 Minstepris

Ut fra et verdiskapingsperspektiv er det ønskelig at sjømat omsettes i velfungerende markeder hvor prisen bestemmes av tilbud og etterspørsel. Et knapt gode bør av effektivitetshensyn fordeles til de aktørene som har høyest betalingsvillighet, og dermed verdsetter godet høyest. Prisen kan bestemmes ut fra kjøperens verdsatte nytte, forventninger om fremtidig verdi, godets knapphet og beskaffenhets, samt andre forhold.

I noen markeder opereres det med minstepriser. Minstepriser benyttes for å sikre inntektsgrunnlaget til selgere i et marked og angir et prisgulv som den gitte varen eller tjenesten ikke kan omsettes under. Dette kan enten være som følge av negative eksternaliteter i markedet eller fordi det er andre aspekter ut over et effektivt marked det er ønskelig å fremme. Et typisk eksempel på en mye brukt minstepris er minstelønn. Den skal beskytte de som tilbyr arbeidstjenester mot at konkurransen blir så sterk at lønningene faller under det myndigheten ser på som en anstendig lønn.

Den historiske begrunnelsen for minsteprisen innenfor fiskeriene var å beskytte fiskerne mot sterke industriaktører og væreiere og sikre fiskerne gode og stabile priser for fisken. Dette bildet er nok noe endret i dag. Bedre mobilitet og økt markedsinformasjon er faktorer som har styrket fiskernes stilling. Både flåten og industrien består av store og mindre aktører med ulike produkter og ulik geografisk beliggenhet og dermed ulik tilgang til fangstmuligheter og marked. Fortsatt er det et poeng at minstepris gir, spesielt mindre aktører, en viss forutsigbarhet og vern med hensyn til pris. Disse aktørene har kanskje få alternative landingssteder, leverer ferskt råstoff med kort holdbarhet, og er i ulike typer fiske med store sesongsvingninger. Aktørene kan videre i visse tilfeller oppleve lavere etterspørsel etter råstoffet, noe som igjen fører til at prisene kan bli presset under det som er nødvendig for at fiskerne kan drifte videre. Andelen av råstoffet som faktisk selges til minstepris varierer mye avhengig av sesong, type produkt, markedssituasjon og lokalisering.

Fiskesalgslagsloven gir salgslagene anledning til å fastsette minstepriser for ulike fiskeslag. I gjeldende fiskesalgslagslov angir § 11 hvordan minstepris skal fastsettes. Det fremkommer her at: *"Minstepris vert bestemt etter forhandlingar mellom fiskesalslaget og dei andre partane, og fiskesalslaget skal fastsetje den minsteprisen det er oppnådd semje om. Ved usemje om minsteprisen skal den fastsetjast etter dei prosedyrar som framgår av § 12(...)"*

I § 12 heter det i første ledd: *"Dersom partane gjennom forhandlingar ikkje vert samde om minstepris, skal spørsmålet om minstepris leggjast fram for mekling.* I tredje ledd er det slått fast at *"dersom mekling ikkje fører fram, kan fiskesalslaget fastsetje minstepris.*

Frem til nå har minsteprisen i praksis blitt satt etter forhandlinger mellom salgslag og kjøperorganisasjonene, der salgslagene, som det fremgår av lovteksten, har det siste ordet. Praktiseringen av minstepris har imidlertid vært ulik fra salgslag til salgslag og reflekterer ulikheter i biologi, næringsstruktur og produkter. Mens minsteprisen har fungert primært som et gulv for de fleste aktører innenfor pelagisk sektor (forholdsvis stor avstand til markedspris), har den i perioder vært nær markedspris i f.eks. Råfisklagets distrikt.

Dersom minstepriser og realiserte priser sammenstilles, er det synlig at det kun er i noen perioder i enkelte år hvor minsteprisen sannsynligvis har vært bindende for en betydelig del av fangsten².

Minsteprisen for hvert enkelt fiskeslag fastsettes om lag 2-3 ganger i løpet av året i hvert enkelt salgslag. Frekvensen varierer noe fra salgslag til salgslag og fiskeslag til fiskeslag. Minsteprisen gjelder da for den gitte perioden uavhengig av utviklingen i markedet. Dette kan skape utfordringer siden det bare er noen få justeringer i året. Dagens system har imidlertid praktiske og kostnadmessige hensyn som tilsier at en ikke har kapasitet til å fastsette prisen oftere. Det brukes i dag et betydelig antall dagsverk både fra kjøper- og selgersiden til forberedelser og møter i forbindelse med minsteprisforhandlinger. Med dagens praksis er det en betydelig kostnad forbundet med å øke frekvensen av prisjusteringer. Dette gjelder både kostnader knyttet til å gjennomføre selve forhandlingene, men det er også omdømmekostnader knyttet til støy og konflikt i næringen som følger med forhandlingene.

Dersom forhandlingene om minsteprisen ikke fører frem, kan partene henvise spørsmålet til en meklingsnemnd. Det er i dag to meklingsnemnder: Én i hvitfisksektoren og én i pelagisk sektor. Nemnda ledes av en dommer som er tilknyttet Riksmeklingsmannen. Det er i tillegg to medlemmer med kompetanse på fiskerinæringen/prisfastsettelse som utnevnes etter forslag fra salgslagene og industrien. Kjøperorganisasjonene og fiskesalgslaget legger frem tallmateriale for nemnden som forsøker å få partene til å komme til enighet, eller komme i situasjon hvor nemnden kan gi råd om hva minsteprisen bør være dersom partene ikke klarer å bli enige. Nemndene er i dette arbeidet avhengig av medvirkning fra partene.

Dersom partene ikke kommer til enighet, kan fiskesalgslaget fastsette minsteprisen ensidig. Sammensetning av nemndene og prosedyrene for meklingen er fastsatt i forskrift til fiskesalgslagsloven.

Prøveprosjekter med dynamisk minstepris

Tre av fiskesalgslagene har i samarbeid med sjømatindustrien hatt prøveprosjekter på dynamisk minstepris. Det er ulike varianter, men felles for de fleste er at minsteprisen settes som en andel (70-80 pst.) av oppnådd markedspris innenfor en definert periode (f.eks. 14 dager).

I prøveordningen definerer salgslagene markedsprisen, som så minsteprisen tar utgangspunkt i. Hvordan salgslagene definerer denne markedsprisen varierer imidlertid fra salgslag til salgslag og fra art til art. Hittil har det vært forsøk med dynamisk minstepris i Sildealgslaget, Råfisklaget og Surofi. I Sildealgslaget defineres markedsprisen som gjennomsnittsprisen oppnådd på auksjon i de siste 14 dagene. Denne modellen benyttes på nvg-sild, nordsjøsild og makrell. I Råfisklaget gjennomføres det nå en prøveordning med dynamisk minstepris for fersk torsk. I denne modellen tas det, i tillegg til oppnådd pris for ferskt råstoff (siste 14 dager), hensyn til eksportpris på alle torskeprodukter (siste måned) og oppnådd pris på fryst torsk (siste 14 dager). Disse ulike parameterne vektet så etter en fastsatt regel. I Surofi gjennomføres nå en prøveordning for sei. I denne modellen inngår oppnådd pris på ferskt- og fryst sei i Surofis distrikt de siste 14 dager. Prøveordningen innebærer at minsteprisen for fersk sei fastsettes på basis av en referansepris beregnet ut ifra førstehåndsprisen på fryst sei

² Hermansen, Øystein, Foredrag: "Minstepriser" – for styringsgruppen for prosjektet "Økt lønnsomhet i torskefiskesektoren"

over 2,3 kg omsatt gjennom Surofi, og gjennomsnittlig eksportpris på ulike produkter av sei, der kvantum er regnet tilbake til sløyd, hodekappet vekt. I referanseprisen gis disse to komponentene samme vekt, og minsteprisen på fersk storsei (2,3kg+) fastsettes til 70 pst. av denne referanseprisen.

Minsteprisen i disse forsøkene er således delvis dynamisk, fremfor å være basert på faste minstepriser som gjelder for deler av, eller hele sesonger. Det innebærer at minsteprisen i prinsippet vil justeres automatisk minst 25 ganger i året, mens den gamle ordningen innebar justeringer basert på kostbare og intense forhandlinger noen få ganger i året. Den generelle oppfatningen i næringen er at prøveprosjektene i hovedsak har fungert positivt og at det i stor grad er kostnadsbesparende når det gjelder tid brukt på forhandlinger og meklinger. Samtidig har næringen vært spart for støy i forkant og etterkant av forhandlingene. Det varierer hvor lenge prøveprosjektene har pågått. Erfaringsgrunnlaget varierer dermed fra salgslag til salgslag og fra art til art.

2.4 Omsetningsformer

Verdikjeden

Kvalitet og tilgang på råstoff er viktig for sjømatindustriens kapasitetsvalg, produktvalg og leveringsevne i markedet. Derfor er samspillet i verdikjeden, mellom fangstleddet og sjømatindustrien, av stor betydning. Mens det i oppdrettssektoren er få begrensninger når det gjelder hvordan verdikjeden kan organiseres, er begrensningene i villfisksektoren flere. Det gjelder både aktivitets- og nasjonalitetskrav knyttet til eierskap i fangstleddet (deltakerloven) og organiseringen av førstehåndsmarkedet (fiskesalgslagsloven).

Deltakerloven regulerer hvem som har rett til å delta i ervervsmessig fiske og fangst. I lovens § 6 stilles det krav om at rettighetshaver må ha drevet ervervsmessig fiske på, eller med, norsk fartøy i minst tre av de siste fem årene og fortsatt være knyttet til yrket, for å få ervervstillatelse og dermed kunne eie fartøy som skal knyttes til ervervsmessig fiske eller fangst. Dette omtales som "aktivitetskravet". Kravet medfører en beskyttelse av fangstleddets stilling, og forhindrer oppstrøms vertikal integrasjon gjennom at industrileddet også kan drive fiske. Aktivitetskravet er et overordnet krav og det har gjennom tiden blitt gitt ulike unntak fra kravet mot gitte vilkår for levering av råstoff og bearbeiding. Det er ikke lovgitte begrensninger som forhindrer nedstrøms vertikal integrasjon gjennom at fangstleddet også kan eie fiskeindustri. Flere aktører har forsøkt dette. Rederier med egne salgsselskaper kan for eksempel selv overta fangst for videresalg, enten direkte eller gjennom auksjoner. For å beholde transparensen i markedet er det viktig at også denne type omsetning bekjentgjøres.

Hvordan verdikjeden er organisert påvirker også omsetningsformene. Dette er synlig blant annet på Island, der en stor andel integrerte selskaper påvirker volumene som går på auksjon. Fiskeauksjonene på Island har imidlertid en viktig prisdannende funksjon, også for de integrerte selskapene, selv om kun om lag 20 pst. av volumene går gjennom auksjonen.

Omsetningsformer i dagens marked

Førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge skjer gjennom flere ulike omsetningsformer. De ulike omsetningsformene som er benyttet i dag er auksjon, direkteavtaler, leveringsavtaler, egenovertakelse, kaisalg og fisk omsatt gjennom mottaksgaranti. I hvilken grad de ulike omsetningsformene blir benyttet varierer fra salgslag til salgslag, jf. tabell 2.2.

Som det fremgår av tabell 2.2 er det et skille mellom de to største salgslagene, Norges Sildesalgslag og Norges Råfisklag. Mens Sildesalgslaget omsetter majoriteten av fisken gjennom auksjoner, omsetter Råfisklaget størsteparten gjennom direkteavtaler mellom fisker og kjøper. Dette reflekterer til en viss grad diversiteten i hvitfisksektoren ved at det er flere fiskerier, et bredere produktspekter og en mer sammensatt flåte. Overtakelse gjennom mottaksgaranti er en omsetningsform som kun er tilgjengelig i Skagerakfisk sitt distrikt. Kaisalg er formelt et unntak fra det alminnelige systemet med at omsetning og oppgjør skjer gjennom salgslaget. Ved kaisalg selger fiskeren sin fangst direkte til forbruker og oppgjøret skjer på kaia. Fiskere som ønsker å drive med kaisalg må ha tillatelse til dette fra salgslaget og følge gitte prosedyrer. Det varierer fra salgslag til salgslag hvor liberale de er til å innvilge tillatelse til kaisalg.

Fra og med 1. juni 2016 har Norges Sildesalgslag lagt til rette for handel gjennom terminkontrakter, slik at fiskere/kjøpere kan selge/kjøpe hele eller deler av et fartøys kvote for fremtidig levering til konsum- og mel/oljeanvendelse. Omsetningen av terminkontraktene forutsettes å foregå på auksjon og vil bli gjennomført ukentlig.

Tabell 2.2 Oversikt over omsetningsformer i fiskesalgslagene

Omsetningsformer i fiskesalgslagene						
	Sildesalgslaget	Råfisklaget	Skagerakfisk	Rogaland	Vest-Norge	Surofi
Spotauksjon/Offentlig auksjon	78 pst.	8 pst.	23 pst.	-	51 pst.	40 pst.
Direkteavtaler	9 pst.	57 pst.	65 pst.	94 pst.	40 pst.	7 pst.
Leveringsavtaler/ Kontrakter	13 pst.	-	-	-	9 pst.	37 pst.
Egenovertakelse	-	35 pst.	-	-	-	16 pst.
Mottaksgaranti	-	-	12 pst.	-	-	-
Kaisalg	-	-	-	6 pst.	-	-

2.5 Forretningsvilkår

Fiskesalgslagene har etter fiskesalgslagsloven rett og plikt til å fastsette alminnelige salgsvilkår for førstehåndsomsetningen. Salgslagene fastsetter de reguleringene de mener er nødvendig for at organiseringen av førstehåndsomsetningen og oppgjørstjenesten skal fungere. Dette omfatter blant annet kjøpers og selgers rettigheter og plikter overfor hverandre og salgslaget. I dette inngår blant annet ulike innmeldingsordninger, betalingsfrist for kjøper, oppgjørsformer, samt frister og prosedyrer for reklamasjon. Reglene fastsatt av salgslagene går foran de alminnelige reglene i kjøpsloven. Kjøpslovens bestemmelser kommer likevel til anvendelse på de forhold som ikke er eksplisitt regulert i salgsvilkårene.

Det er i dag store innbyrdes forskjeller i salgslagenes forretningsvilkår hva gjelder form, innhold og oppdateringsfrekvens. Det er ikke uproblematisk at forretningsvilkårene varierer fra salgslag til salgslag og avviker fra generell lovgivning. Det er nå startet et arbeid mellom enkelte av salgslagene der de ser på muligheter for å videreutvikle deler av forretningsvilkårene slik at det her kan bli felles regler.

2.6 Andre kontrolloppgaver/forvaltningsoppgaver

I tillegg til de nevnte oppgavene overfor, er salgslagene også pålagt andre forvaltningsmessige oppgaver. Foruten ren dokumentasjon av ressursuttaket gjennom deres landings- og sluttседdelsystemer, har de også oppgaver knyttet til ressurskontrollen. Salgslagenes oppgave med kvoteavregning og kontroll av sluttседler er dermed et viktig verktøy for å sikre en bærekraftig forvaltning. Norges Råfisklag har i tillegg i en prøveperiode fått i oppgave å føre tilsyn med råstoffkvaliteten i de tre nordligste fylkene.

I tillegg til disse skisserte oppgavene forvalter samtlige salgslag statlig føringstilskudd. Dette er et tilskudd til føring av fisk fra mottaksanlegg til produksjonsbedrift og skal gi særlig den minste flåten mulighet til å levere fangst i områder uten produksjonsanlegg. Føringstilskudd bevilges over statsbudsjettet. I 2016 er føringstilskuddet til sammen ca. 32 mill. kroner for alle salgslagene.

2.7 Førstehåndsomsetning av fisk i andre land

Førstehåndsomsetningen av fisk er ulikt organisert fra land til land. Selv om det er mange felles utfordringer når det gjelder omsetningen av et begrenset og naturgitt råstoff, er det ulike modeller som er valgt når det gjelder både form og ikke minst reguleringsnivå. Ekspertgruppen har sett på hvordan enkelte sammenlignbare land har innrettet sin førstehåndsomsetning av fisk. Det er imidlertid viktig å påpeke at overføringsverdien vil kunne være begrenset som følge av ulike nasjonale forhold. Ekspertgruppen har særlig valgt å se på omsetningssystemet på Island og Færøyene, samt i Skottland, Nederland og Danmark. For de land som er medlem av EU er de overordnede rammene for omsetningen av fisk regulert av lovverk og regulering i EUs felles fiskeripolitikk.

Island

På Island er de fleste fiskebåtene eid av vertikalt integrerte selskaper hvor foredlingsbedriften eier både fiskefartøy og eksporterer selv. Majoriteten av førstehåndsomsetningen på Island selges direkte (i integrerte selskap) eller med forhåndsdefinerte avtaler.

Fiskeauksjonene ble opprettet i 1987 som et redskap for å kunne sette riktigere priser i markedet. Fiskemarkedet på Island er eid av private selskaper (fiskeauksjonsselskaper og investeringsselskaper). Det er ikke noe offentlig styring eller tilrettelegging av fiskemarkedet, men auksjonen av marine arter er regulert i en egen lov: *The Act on Auction Markets for Marine Catches, No 79/2005*.

Omsetningen i fiskeauksjonene har vært stabil de siste årene på rundt 20 pst. av totalfangsten. Selv om størstedelen av fisken på auksjonene er torsk (28 pst.) og hyse (29 pst.), er auksjonenes andel vesentlig større for arter som lange, piggvar og steinbit. Dette er i samsvar med auksjonenes funksjon ved å tillate spesialisering og jevne ut ulikheter mellom tilgang og behov for råvare i foredlingsindustrien. Auksjonene har styrket små foredlingsbedrifter som ikke har egne fiskebåter i konkurransen med større bedrifter.

Det er ingen bestemt minstespris i den åpne auksjonen. I mange ulike prisstudier er det påvist at fisk solgt gjennom kontrakter generelt oppnår en lavere pris enn fisk solgt på auksjon, dvs. at auksjon gir høyere pris til fisker. Auksjonsmarkedet er dermed ofte foretrukket av fiskerne. Det kan være flere årsaker til prisforskjellen, kalkulasjon av kvoteleie for de integrerte selskapene er en forklaring, men også det faktum at fiskernes lott er avhengig av salgsprisen. Det gir de integrerte selskapene insentiver til å forhandle en lavere pris på råstoffet (og

dermed lavere lønn til ansatte/fiskerne). For å øke transparensen i systemet ble det i 1998 etablert et uavhengig organ, *Verðlagsstofa skiptaverðs*, som utarbeider auksjonsstatistikk. Denne er en benchmark (eller de facto minstepris) og danner grunnlaget for forhandlingene mellom eiere av fiskefartøy og ansatte på fiskefartøyene.

Skottland

Auksjoner er den dominerende omsetningsformen, selv om det i noen fiskerier eksisterer kontrakter. For bunnfisk er den tradisjonelle måten å selge fangsten på utbudsauksjoner som holdes daglig, og der høyeste bud vinner. Fangsten er delt inn i enheter på bestemte størrelser og kvalitet før den blir auksjonert bort.

For en rekke av artene er det også et komplekst system av reguleringer som sikrer at fisken selges over et etablert minimumsnivå, en tilbaketrekingspris (gjelder blant annet for torsk). Hvis markedsprisen faller under dette nivået, fjernes fisken fra markedet. Nivået på tilbaketrekingsprisen er en funksjon av markedsprisen ved representative havnemarkeder gjennom de siste tre årene, samt at den påvirkes av en kombinasjon av ferskhets og størrelse.

Som regel er tilbaketrekingsprisen langt under markedsprisen og andelen fisk som trekkes tilbake er liten. Prisdannelsen er derfor i stor grad basert på de ordinære markeds mekanismene.

Nederland

Førstehåndsomsetningen i Nederland er ikke regulert av myndighetene, men av nærings- og fiskeriorganisasjonene. Tilnærmet alle nederlandske fiskere er medlemmer av en organisasjon og gjennom sitt medlemskap har de godtatt at det er obligatorisk å selge fisken gjennom auksjoner. De største auksjonene er eid av kooperativer av fiskere og prisene i markedet er et resultat av auksjonene.

For ferskfisk setter auksjonene prisene for tilnærmet hele volumet. For produkter egnet til lagring er prisene av og til satt gjennom forhandlinger fra kjøp til kjøp eller kontrakter – men auksjonsprisene er ofte brukt som referansepunkt.

For noen arter (blant annet rødspette og nordsjøreker) har imidlertid organisasjonene et frivillig forsikringssystem for lave priser (kan sammenlignes med en slags fagforeningsavgift). Hvis auksjonsprisen går under minimumsprisen er det enighet om at organisasjonene kjøper fisken og gir fiskeren minimumspris. Eventuelle tap på denne transaksjonen finansieres av oppspart egenkapital. Minimumsprisen er imidlertid forholdsvis lav, lavere enn det en gjennomsnittlig fisker trenger for å gå med overskudd på sine fangstturer. Dette systemet kollapse hvis prisene er veldig lav over lang tid, men det kan bidra til å hjelpe fiskere gjennom en kort periode med lave priser.

Danmark

NaturErhvervstyrelsen er regulerende myndighet for førstehåndsomsetning av fisk i Danmark. For å drive virksomhet som førstehåndsomsetter fisk, kreves det en bevilgning fra det nevnte styret, i tillegg til at omsetningen skal innrapporteres til myndighetene. Det er også fastsatt regler for førstehåndsomsetningen av fisk på EU-plan i *Rådets Forordning* (EF) Nr. 1224/2009 av 20. november 2009. Herunder finnes det nasjonale regler om førstegangsomsetning av fisk.

Det er opp til fisker selv å bestemme hvordan fisken skal omsettes, og det er således ikke f.eks. auksjonsplikt eller andre reguleringer rundt omsetningsformen. I praksis er det slik at mange fiskere velger å selge sin fisk på auksjon, men direkteavtaler og kaisalg er også utbredt. Noen fiskere har også valgt å samle seg i fiskesalgslag som gjennomfører salget av fisken.

Prisene bestemmes av tilbud og etterspørsel, og det fastsettes ikke minstepriser i markedet. Fiskerne velger selv hvilke kontrakter de ønsker å inngå med ulike kjøpere, og det er også tillatt med kontrakter mellom kjøper og selger om fremtidig levering – såkalte terminkontrakter.

Prisen på fisken skal meldes inn til *NaturErhvervstyrelsen*, som på bakgrunn av dette utarbeider gjennomsnittlige avregningspriser for det foregående kalenderåret.

Færøyene

Det er ingen krav om at førsteomsetningen av fisk på Færøyene skal forgå gjennom godkjente fiskesalgslag. Derimot er det krav om at all fisk som landes på Færøyene eller av færøyske fartøyer utenfor Færøyene skal veies på en offentlig godkjent innveiingsvekt og innrapporteres. Det er også regler for rapportering til myndighetene om landingsseddel og opplysninger om salg, uansett hvor fangsten landes. Fartøyene står fritt når det gjelder hvor fisken landes og selges, med unntak av bunnfiskarter fanget i færøysk og islandsk fiskerisone.

Fisk landet på Færøyene kan selges direkte til kjøper eller på auksjon. Auksjonen stiller krav om garanti fra den enkelte kjøper. Utenlandske kjøpere kan på lik linje med færøyske kjøpere delta på auksjonene eller inngå direkteavtaler. Det er ingen form for minstepris, og prisen fastsettes med bakgrunn i tilbud og etterspørsel. For eksport av ubearbeidet bunnfisk, er det krav for de fleste arter at førstehåndsomsetningen skal skje gjennom auksjon. De senere årene har det vært en økning i vertikalt integrerte selskaper. Selskapene følger typisk prisen i markedet hvis de lander til egen virksomhet.

Overføringsverdi til norske forhold

Et overordnet fellestrekk for de land ekspertgruppen har sett på er at næringen gjennomgående er mindre regulert av det offentlige og at den generelle konkurranselovgivning i større grad legges til grunn for reguleringen av omsetningen av fisk.

Auksjon er den dominerende omsetningsformen, og i markeder med en form for minsteprissystem er minsteprisen basert på realisererte markedspriser og kvalitet. Minsteprisen blir også i de fleste tilfeller satt såpass lavt at det i liten grad blir omsatt fisk til minstepris.

Det kan være ulike nasjonale forhold som påvirker utformingen av det enkeltes lands omsetningssystem. Dette kan f.eks. være sesongvariasjoner, struktur på fiskeflåten, landingsmønster, logistikkmuligheter og markedsadgang. Norge har sterke sesongvariasjoner, en forholdsvis desentralisert flåtestruktur med fragmentert landingsmønster og lang vei til markedet. Dette har påvirket hvordan omsetning tradisjonelt sett har vært organisert.

Som pekt på i kapittel 1 er sjømatnæringen en global næring der over 95 pst. av det som hentes opp av havet går til verdensmarkedet. Land som ekspertgruppen har sammenlignet Norge med har i større grad dynamiske omsetningssystemer som fanger opp endringer på verdensmarkedet. De endringer ekspertgruppen foreslår i kapittel 3 vil bidra til at førstehåndsomsetningen i Norge nærmer seg organiseringen i andre land.

3. Forenkling og forbedring av førstehåndsomsetningen

Systemet for førstehåndsomsetningen av villfisk påvirker muligheter og insentiver til omstilling, innovasjon, effektivitet, konkurranse, fordeling og verdiskaping, samt kontroll av ressursuttaket. Det er derfor av vesentlig interesse for både næringsaktørene og samfunnet som helhet hvordan systemet er organisert og fungerer.

Fordi all omsetning av fisk i førstehånd går via fiskesalgslagene har myndighetene i utgangspunktet mulighet til oversikt og kontroll over både de ressursmessige og de økonomiske sidene ved omsetningen. Dette gir gode forutsetninger for å se på styrker og svakheter ved omsetning av fisk i Norge og gir muligheter til å forbedre omsetning og kontroll.

Dagens system for førstehåndsomsetning av fisk gir et sikkert og raskt oppgjør til fisker og god dokumentkontroll gjennom sluttseddel. Dette gir forholdsvis lave transaksjonskostnader i selve omsetningen av fisken. Det er likevel et potensial til forenkling, tettere kobling til markedet og økt kvalitet på råstoffet. Utfordringene griper på ulike måter inn i ekspertgruppens arbeid med å se på forenklinger og forbedringer innenfor tre hovedområder; fastsettelse av minstepris, omsetningsformer og forretningsvilkår.

Ekspertgruppen peker på at fiskesalgslagenes særstilling gir en ubalanse i maktforholdet mellom kjøper og selger. Dette kan påvirke dynamikken i verdikjeden og skape utfordringer som kan svekke aktørenes konkurranseevne i det globale markedet. En slik ubalanse kan f.eks. få utslag i at kjøper må godta partier uten tilfredsstillende kvalitet, at fisk selges til en minstepris som ikke reflekterer markedssituasjonen, eller at fisk omsettes i omsetningsordninger som er lite hensiktsmessige for den ene eller begge parter. Det ligger ikke til ekspertgruppens mandat å foreslå endringer i denne balansen. Ekspertgruppen vil likevel peke på at deres forslag vil kunne bedre dynamikken i markedet og viser også til at salgslagene, i kraft av sin særstilling, har et spesielt ansvar for å utvikle markedsplassen de er gitt monopol til å forvalte.

I dette kapitlet kommer ekspertgruppen med råd om tiltak som kan forbedre systemet for førstehåndsomsetningen av fisk. Ekspertgruppen er gitt i oppgave å se på forbedringer og tiltak innenfor dagens lovverk. De forslag og tiltak som forslås av ekspertgruppen kan gjennomføres innenfor dagens rammer.

Ekspertgruppen vil avslutningsvis også peke på andre faktorer som kan påvirke førstehåndsomsetningen av fisk.

3.1 Fastsettelse av minstepris

Som beskrevet i kapittel 2 er det allerede iverksatt en rekke prøveordninger med en dynamisk minstepris. Selv om prøveordningene varierer noe mellom salgslagene, er det visse fellestrekk. Minstepris er en funksjon av siste dagers markedspris (7-14 dager) med et fratrekk på 20-30 pst. Hva som defineres som markedsprisen er noe ulikt i de forskjellige prøveordningene, men det oppfattes at det i stor grad er enighet om hva som skal ligge til grunn for referanseprisen og størrelsen på fratrekket for å komme frem til en minstepris.

De ulike prøveordningene danner et godt utgangspunkt for ekspertgruppens arbeid.

Ekspertgruppen foreslår følgende tiltak når det gjelder minstepris:

- Det anbefales at man oppretter en nasjonal referanseprisindeks basert på omsetning av de mest sentrale fiskeslagene. Næringen bør avtale hvem som skal drifte en slik indeks.
- Minstepris for de enkelte fiskeslag settes som en funksjon av nasjonal referanseprisindeks, og beregnes dermed dynamisk.
- Det bør fastsettes en avstand mellom disse prisnivåene for å skape et rom der markedsmekanismen i større grad kan fungere.

Minstepris som en funksjon av nasjonale referanseprisindekser

En nasjonal prisindeks for viktige arter innen villfisk vil utgjøre en viktig prisreferanse for omsetningen av fisk. Villfiskmarkedet har et lett tilgjengelig datagrunnlag. Selve utformingen av indeksene kan være noe ulik fra fiskeslag til fiskeslag, men ekspertgruppen tilrår noen sentrale prinsipper i utformingen av indeksen:

- *Frekvens.* For at en indeks skal være god må den oppdateres jevnlig. Hyppigheten vil kunne avhenge av omsatt kvantum og hensynet til forutsigbarhet for aktørene.
- *Balanse.* Den bør være vektet for kvantum fra alle salgslag. Det kan videre legges inn volumbegrensninger/caper der høyeste og laveste pris tas bort. Dette kan være viktig av hensyn til at ikke noen aktører skal få for stor makt, men også for å skape en indeks som det ikke er mulig å manipulere.
- *Transparens.* De nasjonale indeksene for de ulike fiskesalgslagene skal være transparente og det skal være åpenhet om hvordan de beregnes. Dette er vanlig praksis fra andre indeks eller rentedannelser. Det er for eksempel full åpenhet om formelen som danner indeksene for bruk innen laksesektoren se boks 3.1.

I og med at all omsetning går gjennom fiskesalgslagene, eksisterer det allerede et system for innhenting og dokumentasjon av all omsetning i form av elektroniske sluttsedler. Det legges til grunn at det allerede finnes nasjonale referansepriser innenfor systemet til Norges Sildesalgslag, slik at pelagisk sektor allerede har alle data som skal inngå i en nasjonal referanseprisindeks.

Boks 3.1 Fastsetting av nasjonale spotpriser for laks

Når laksemarkedet setter sin nasjonale spotprisindeks, arbeides det ut fra tre ulike kilder; Nasdaq Salmon Index, Fish Pool European Buyers Index og SSB sin tollstatistikk. Basert på dette underlaget publiseres det informasjon om foregående ukes spotpriser med informasjon om størrelse, pris i NOK/kg (og omregnet til EUR/kg), fordeling i prosentvis størrelse og standardavvik.

En utfordring ved utarbeidelse av slike indekser er at det finnes mange ulike produkter og vektklasser. Innen laksesektoren er dette løst ved å ha ulike priser per størrelse (SUP1-SUP9+). Ikke minst innen torskesektoren vil det være utslagsgivende om fisken er fryst eller fersk, sløyd hodekappet eller rund. I den sammenheng kan det være en rettesnor at

referanseprisen for et produkt må beregnes på grunnlag av markedsprisen for tilnærmet samme produkt i første hånd.

Med bakgrunn i diversiteten i produkter, er det industrien og salgslagene selv som må bli enige om de endelige parameterne i en nasjonal referanseprisindeks og hvilke indekser det vil være relevant å opprette. Det er ikke hensiktsmessig at en gruppe utenfor næringen skal definere hvilke produkter som bør ha egne referanseprisindekser, da dette kan påvirke markedet og gi næringsaktørene insentiver til å utvikle produkter eller produktkategorier de ellers ikke ville produsert. De veiledende prinsippene for utforming av selve indeksen skissert ovenfor er imidlertid viktige prinsipper som bør ligge til grunn for utformingen.

Når det gjelder etablering og drift av indeksene, kan det være naturlig at Norges Sildesalgslag etablerer og drifter de ulike indeksene innen pelagisk sektor. Innenfor hvitfisk kan det være hensiktsmessig at et av de største fiskesalgslagene, i samarbeid med de andre salgslagene, etablerer og drifter en slik indeks. Alternativt kan næringen bli enige om at en ekstern aktør/medhjelper skal utføre en slik oppgave.

Nasjonale referanseprisindekser har som forutsetning at det finnes en nasjonal referansepris. I dag fastsetter de ulike salgslagene i hvitfisksektoren sine respektive minstepriser. Begrunnelsen for geografisk ulike minstepriser har tidligere blant annet vært at det er forskjellige lokale forhold og variasjoner som krever dette. Det kan være flere faktorer som påvirker prisen:

- Volum per dag eller transaksjon – volum påvirker logistikken og små volum gir på generelt grunnlag lavere pris.
- Sammensetning av fangsten – stor sammenblanding av mange ulike fiskeslag gir lavere pris.
- Nærhet til markedet – dess lenger unna effektiv logistikk – dess lavere blir prisen.

Videre kan åteinhold, sesongvariasjoner og personlige relasjoner og erfaringer også påvirke prisen og skape lokale variasjoner. Selv om det vil være både lokale forhold og særegenheter ved fangsten, legger ekspertgruppen til grunn at auksjonsprisene i seg selv vil reflektere om fangstene er langt unna (geografi), sammenblandet eller har lave volum. Markedet vil dermed klarere dette for den enkelte fangst. Ved fastsettelse av en nasjonal referanseprisindeks for en art eller produkt, vil slike forhold som nevnt over være gjenspeilet i de prisene som oppstår på auksjonen. Ekspertgruppen ser dermed ikke behov for lokale referanseprisindekser.

Ekspertgruppen har i tråd med mandatet den er gitt, lagt til grunn at det skal være en minstepris i førstehåndsmarkedet for fisk. Det er imidlertid verdt å poengtere at salgslagene er gitt fullmakt til å fastsette en minstepris, men at de ikke har en plikt til dette. For eksempel har ikke Surofi minstepris på frossent råstoff.

Når det først er etablert nasjonale referanseprisindekser, foreslår ekspertgruppen at minsteprisen for det enkelte fiskeslag blir fastsatt som en funksjon av disse. Dette skaper forutsigbarhet for både fangstleddet og sjømatindustrien. I stedet for egne forhandlingsrunder i det enkelte fiskesalgslag vil en kobling til referanseprisen innebære at både kjøper og selgersiden i større grad binder seg til en metodikk og system for hvordan minsteprisen fastsettes.

Det er store variasjoner mellom de ulike salgslagene i hvitfisksektoren. Mens Norges Råfisklag har store nok volum til nesten å utgjøre en egen referanseprisindeks, vil de mindre salgslagene, som har lavere volum, ha stor nytte av at det eksisterer en vektet nasjonal indeks i sin minsteprisfastsettelse.

Referanseprisindeksen vil jevnlig justeres for markedsendringer, noe som vil styrke minsteprisens kobling til endringer i markedet. Dette vil til en viss grad sikre at prosesseringsindustrien verken betaler mer eller mindre enn det markedet er villig til å betale, og fjerner dermed noe av den usikkerheten som eksisterer mot markedet.

Når det gjelder størrelsen på fratrekket fra referanseprisindeksen, bør dette være gjenstand for forhandlinger og enighet mellom næringens organisasjoner. Det bør imidlertid unngås at en eventuell tidligere uenighet om nivået på minstepris flyttes til uenighet om nivået på prosentsatsen. Satsene i de ulike prøveprosjektene ser ut til å ha skapt bred aksept, og kan med fordel videreføres. Salgslagene bør etter ekspertgruppens syn tilstrebe like satser, men det kan være grunn til å tilpasse seg lokale forhold. Disse bør i så fall begrunnes og beskrives.

Ekspertgruppen legger imidlertid til grunn at det bør være avstand mellom en nasjonal referanseprisindeks og selve minsteprisen. Dette gir fleksibilitet og er viktig for å skape et rom mellom kjøper og selger der markedsmekanismen i større grad kan fungere.

Prøveprosjektene med dynamisk minstepris er alle utarbeidet med ulike beregningsmåter – noe som også til en viss grad reflekterer ulikheter ved varen de omsetter. Selve fastsettelsen av prosentsatsen er ikke vitenskapelig satt, men basert på historiske data og forhandlinger. Innen Surofi og Norges Råfisklag har de sett på historiske data og forhandlet seg frem til en sats. Historiske data har gitt mulighet til å teste ut hvordan ulike nivå av den dynamiske minsteprisen ville fungert fra 2012 gjennom simuleringer. I pelagisk sektor har fastsettelsen av prosentsatsen i stor grad vært en forhandlingsprosess.

Salgslagenes lovbestemte rett til endelig å fastsette minsteprisen, jf. § 12, gjelder fortsatt. Et resultat av ekspertgruppens forslag er at prisfastsettelsen automatiseres ved at den vil svinge rundt et anker, den relevante nasjonale referanseprisindeksen. Ved at prosessen gjøres mer transparent og kobles sterkere til markedsutviklingen vil samtidig terskelen for når en skal komme i inngrep på prisen heves. I en startfase vil det kunne oppstå behov for å foreta justeringer i prismodellen basert på de erfaringene som gjøres.

Fordeler ved en nasjonal referanseprisindeks og dynamisk minstepris

Ekspertgruppen vil peke på at etablering av en nasjonalt referanseprisindeks og dynamisk minstepris vil gi en rekke fordeler som forenkling, økt markedsdynamikk og kvalitet. Dette er fordeler som vil tilflytte hele sjømatnæringen.

1) Forenkling

Både industrisiden og fiskesalgslagene har pekt på at fastsettelsen er tidkrevende og at det legges ned betydelige ressurser i selve minsteprisfastsettelsen, jf. kap. 2. Etablering av nasjonale referanseprisindekser og automatiserte minstepriser sparer både fiskesalgslagene og industrisiden for mye tid brukt til forberedelser, møter og reiser i forbindelse med minsteprisfastsettelsen og vil innebære en betydelig forenkling.

Ved bruk av minstepris avledet av nasjonale referanseprisindekser, vil selve meklingsinstituttet kunne få mindre betydning. Det gjenstår imidlertid å se hvordan dette fungerer på langs sikt.

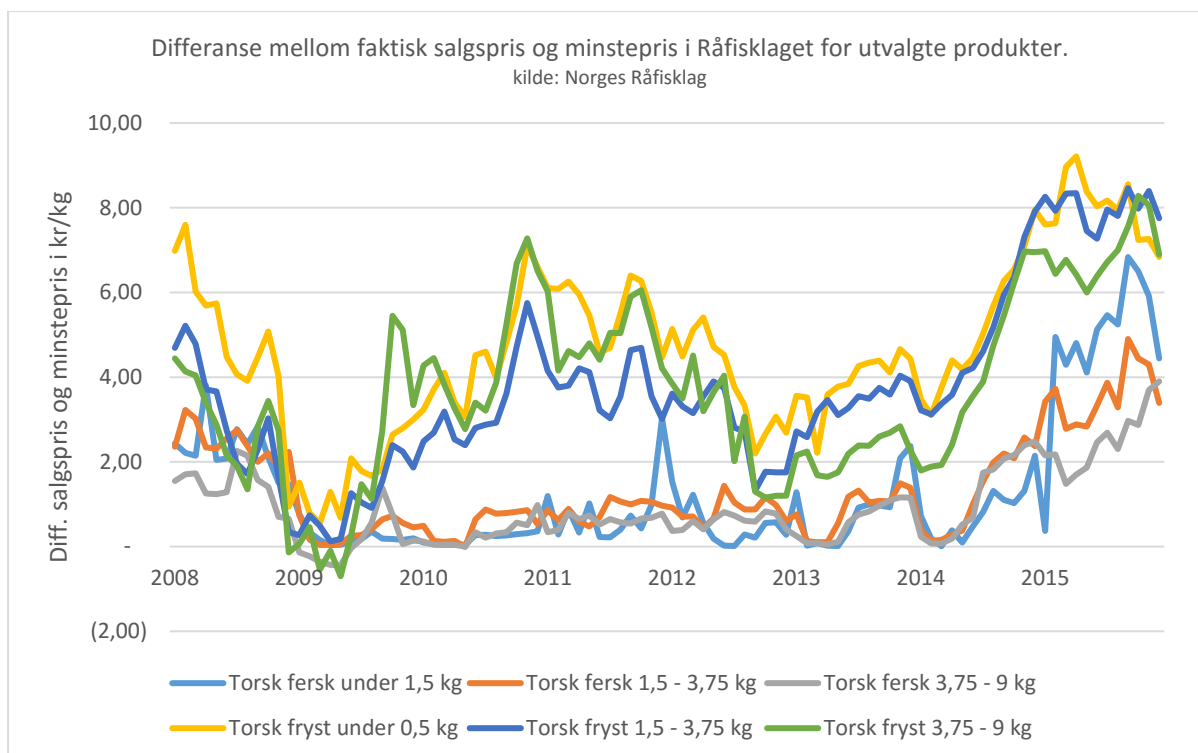
2) Økt markedsdynamikk – bedre grunnlag for prisfastsettelse

Med store produksjonsvolum og et forholdsvis lite hjemmemarked, er den norske sjømatnæringen avhengig av å selge brorparten av sin produksjon i det globale markedet. Samtidig er en liten, åpen økonomi med stor petroleumsavhengighet sårbar for store svingninger i valutaen. En høy eksportandel gjør at sjømatnæringens inntekter avhenger sterkt av utviklingen i kronekursen. Det er dermed avgjørende at markedsdynamikken reflekteres også i selve prisfastsettelsen.

Etter dagens praksis, med unntak av de tidligere omtalte prøveprosjektene, fastsettes minsteprisen for de ulike fiskeslagene noen få ganger i året i hver enkelt salgslag. Det er fra flere hold pekt på at minsteprisens evne til å fange opp endringer i markedet til nå har vært for svak. I dag er det forskriftsfestet at partene i forbindelse med meklings skal legge frem dokumentasjon om pris-, kostnads-, og markedsforshold, for fisk og fiskeprodukt, både nasjonalt og globalt. Partene har alltid lagt vekt på pris- og markedsforshold i selve fastsettelsen. Men det har ikke vært en dynamisk tilpasning av prisen utover i sesongen og dermed har også markedsmekanismene i prisfastsettelsen vært svake. Erfaringsmessig har det vært lite uenighet om dokumentasjonen, men mer uenighet om selve tolkningen av tallene og synet på hva en minstepris skal være. Med dagens system har fangstleddet, særlig innen hvitfisk, vært opptatt av at minstepris ikke må ligge for langt unna markedspris. Industrisiden har på den andre siden vært opptatt av å opprettholde fleksibilitet mot markedet og at en minstepris dermed bør være vesentlig lavere enn markedsprisen. Denne grunnleggende uenigheten har ført til at minsteprisfastsettelsen har vært gjenstand for støy og institusjonell kamp, snarere enn kun uenighet om de faktiske forholdene i markedene hvor fisken skal selges. Når minsteprisen i større grad kobles mot markedsprisen vil både fangstleddet og industrisiden få en trygghet om at minsteprisen er riktig satt og en del av støyen som tidligere har vært ved slike fastsettelser kan unngås.

Som pekt på i kapittel 2, er en minstepris i stor grad begrunnet ut fra hensynet til den minste flåten. Mindre fiskefartøy som er henvist til en eller få kjøpere vil med ekspertgruppens forslag ha en økt visshet om at de vil få en pris som er relatert til markedspris. Videre vil kjøpere som har høyere kostnader ved små fangster, ha mulighet til å sikre seg en mer stabil margin ved at de har rom for å betale en minstepris som ligger lavere enn den nasjonale referanseprisindeksen.

En tettere kobling mellom minstepris og reell markedspris vil også kunne påvirke fordelingen av fangsten ut over året. Både i høysesongen og utenom sesong vil det være viktig at minsteprisen er koblet mot de faktiske prisene som er oppnådd i siste periode. Dette vil kunne gi fiskerne økte insentiv til å redusere fisket når tilbudet er stort og motsatt. Det er imidlertid viktig å påpeke at det kan være andre faktorer som også påvirker fangstmønsteret, som fangstkostander og fiskens vandringsmønster.



Figur 3.1 Differanse mellom faktisk salgspris og minstepris i Råfisklagets distrikt for utvalgte produkter 2008-2015

Minsteprisen og minsteprissystemet kan også ha effekter på andre faktorer som kvotekontroll og mulighet for kontroll av ressursuttaket.

Figur 3.1 viser at minsteprisen i kun kortere perioder har vært bindende (dvs. at markedsprisen har vært lik minstepris), men at dette varierer mye ut i fra produktets størrelse og beskaffenhet (fryst vs. ferskt). Det varierer også gjennom sesongen. Når minsteprisen blir bindende, har verken fangstleddet eller industrisiden noe fleksibilitet i handelen. I en slik situasjon kan det oppstå et sterkt insentiv for underrapportering av fangstmengde (størhundre), dvs. at manglende fleksibilitet i prisfastsettelsen tas igjen i feilrapportering av volum.³ Økt mengde bidrar til økt press på prisene og forsterker dermed insentivet til feil kvoteavregning / underrapportering. Dette har selvsagt ytterligere konsekvenser gjennom bestandsutviklingen og grunnlaget for fremtidig fiske. Slik kan også minsteprissystemet bidra til å svekke holdningene til å følge reglene.

3) Økt kvalitet

Kvalitet påvirker verdien av råstoffet og videre bruksmuligheter. Manglende kvalitet er en kompleks og sammensatt problemstilling der blant annet fiskerireguleringene, førstehåndsomsetningen, været, konjunktursituasjonen, kompetanse og fangstredskap spiller inn. For eksempel vil et reguleringsregime med hyppig bruk av overregulering kunne føre til økt grad av kappfiske med de negative konsekvenser dette kan ha for kvaliteten.

Organiseringen av førstehåndsomsetningen har imidlertid relevans også for kvaliteten på fisken. Minsteprisen kan påvirke når fisken fanges, kvalitet på fisken og på ulike vis

³ Ekerhovd, Nils-Arne, Linda Nøstbakken, Frode Skjeret, Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa, SNF-rapport 04/15.

effektiviteten i verdikjeden. De økonomiske effektene av kvalitetsfeilene avhenger av hvor alvorlig feilen er, frekvensen og hvordan dette i sum påvirker utbytte fra fisken og hvilke produkter fisken kan benyttes til.

Spesielt i høysesongen kan fiskerne oppleve at de verken blir straffet økonomisk når de kommer med store volum av ikke fullt så god kvalitet, eller blir premiert for å ha lagt ned ressurser for å sikre topp kvalitet. Dette kan føre til at sjømatnæringen i større grad velger en volumstrategi der redusert kvalitet kompenseres med volum.

I sum kan dette føre til at det som er rasjonelt for den enkelte fisker (volum går foran kvalitet) ikke blir rasjonelt for næringen som helhet ved at en ikke får den pris i markedet som kunne oppnås om kvaliteten og regulariteten i leveransene var bedre. Dette kan igjen redusere verdiskapingen på ulike trinn i verdikjeden og også samlet sett, noe som er uheldig.

3.2 Omsetningsform

Etter dagens lovverk har fiskesalgslagene rett, men ikke en plikt, til å avgjøre hvilke omsetningsformer som kan brukes. Dersom salgslagene ønsker å endre sine eksisterende reguleringer, er de pliktige å legge forslagene til endringer frem for partene, før endelig beslutning tas. Fiskesalgslagsloven i seg selv setter ingen begrensninger i, eller pålegg om, hvilke omsetningsformer som skal benyttes. Her har salgslagene full frihet. De ulike salgslagene løser dette forskjellig og, som vist i kap. 2, er det ulike omsetningsformer som dominerer blant salgslagene.

Ekspertgruppen peker på at salgslagene har en monopolmakt, og at det påhviler dem et stort ansvar i å utvikle markedet innenfor det monopolet de har i dag. Det finnes et betydelig handlingsrom innenfor dagens rammeverk i hvilke omsetningsformer som er mulige innenfor førstehåndsomsetningen av fisk. Variasjonen beskrevet i kap. 2 reflekterer dette.

Ekspertgruppen foreslår følgende tiltak når det gjelder omsetningsformer:

- Salgslagene har et spesielt ansvar for å tilrettelegge markedsplassen og bør utnytte mulighetene for fritt valg av omsetningsformer.
- Salgslagene bør legge til rette for et auksjonsmarked.
- Salgslagene bør legge til rette for bruk av terminkontrakter gjennom hele året. Kontraktene kan med fordel omsettes på auksjon.

Det er pekt på at godt utformede auksjoner på velfungerende markedsplasser er en hensiktsmessig omsetningsform. Dette vil også kunne være attraktivt for tilbydere og kjøpere fra andre land, og slik utvide både markedsplassen, råstofftilgangen og etterspørselen de norske aktørene står ovenfor. Det kan igjen gi en mer effektiv kobling mellom kjøpere og selgere. Teknologiutvikling kan legge til rette for at denne omsetningsformen øker. Ekspertgruppen mener at Sildesalgslaget sine erfaringer viser at auksjon er en hensiktsmessig omsetningsform, også når det gjelder kvalitet.

Boks 3.2 Ulike typer auksjoner

Lukket første-pris-auksjon: hvert bud gis lukket og simultant til auksjonarius. Budgiveren med det høyeste budet vinner auksjonen, og betaler tilsvarende sitt bud.

Åpen stigende auksjon (Engelsk auksjon): deltagere gir økende bud, og hver deltaker stopper når de har nådd sin betalingsvilje. Budrunden pågår til ingen av deltagere ønsker å øke sitt bud: budgiveren med det høyeste budet vinner auksjonen og betaler tilsvarende.

Åpen fallende auksjon (Hollandsk auksjon): utgangsprisen settes av auksjonarius til et nivå ingen av deltakerne er villig til å betale. Prisen senkes så gradvis til en av deltakerne er villig til å kjøpe til den gitte prisen.

Ekspertgruppen har fått flere innspill når det gjelder adgangen til å inngå langtidskontrakter. Kjøpersiden ønsker økt frihet i valg av omsetningsformer og peker på at auksjon er uforutsigbart og vanskeliggjør planlegging av produksjon, samt at den ikke evner å spre volumene i fisket.

Avtalefrihet mellom kjøper og selger er en naturlig rettighet ellers i næringslivet, og ekspertgruppen kan ikke se at det er særskilte hensyn som tilsier at ikke dette også skal gjelde innen førstehåndsomsetningen av fisk. Ekspertgruppen ser imidlertid at en endring på dette feltet vil kreve lovendringer eller endringer i salgslagenes praktisering av lovverket.

Ønsket om auksjon som rådende omsetningsform trenger imidlertid ikke å gå utover deler av næringens ønske om lang- eller kortsiktige kontrakter. Det er ingen motsetning mellom auksjon og kontrakt så lenge det eksisterer en nasjonal referansepris. Langsiktige kontrakter, eller terminkontrakter, kan kobles opp mot den nasjonale referanseprisindeksen ved at det auksjoneres ut en kontrakt om leveranse på et gitt tidspunkt frem i tid, med et fastsatt volum og pris. Prisen kan bygge på referanseprisindeks på leveringstidspunktet. Partene avtaler dermed kjøp av et bestemt volum til referansepris eller referanseprisen +/- en gitt prosentsats. Ekspertgruppen legger til grunn at det er naturlig at en kontrakt inneholder avtale om pris selv om selve prisen ikke er fast for hele perioden eller fastsatt i kroner.

På denne måten kan kvantum i fremtidige avtaler beholdes i auksjon ved at selve terminkontrakten også ligger i auksjonen. Ved at det også er avtalt et priselement som for eksempel en viss prosentsats over eller under referanseprisen, så vil også volumene kunne danne grunnlag for referanseprisen.

Det er imidlertid ikke alltid gitt at næringen finner det attraktivt å inngå langsiktige kontrakter. Tidligere har store svingninger i markedet gjort det risikofylt for så vel selger som kjøper å binde seg til en fast pris. Marginene er små og mange aktører har tidligere ikke risikert å låse seg til en bestemt fremtidig pris. Disse utfordringene vil imidlertid reduseres dersom terminprisen kan kobles til en nasjonal referanseprisindeks. Andre forhold vil også kunne påvirke muligheten til å levere på langsiktige kontrakter, som f.eks. fiskerireguleringene, fangstmulighetene, fiskens vandringsmønster og været i den aktuelle perioden.

Kontraktsmarkedet innenfor hvitfisk er lite brukt, og i den grad det er brukt er det i stor grad i form av uformaliserte avtaler om levering. Det hevdes at det å unngå å kjøpe for dyrt (eller unngå å selge for billig for fiskerne) er viktigere enn å sikre seg en avtalt pris frem i tid. Dette kan imidlertid løses om budet bindes til fremtidig markedspris på auksjon, eventuelt med et

påslag på auksjonspris. Eksempelvis kan dette være x prosent høyere pris enn fremtidige auksjonspris i leveringstidspunktet. Dynamisk minstepris vil da gi en mulighet for sikring i terminkontrakter.

Det er uklart hvordan dagens praksis med uformelle avtaler mellom kjøper og selger skal forholde seg i et auksjonsmarkedet med både spotpriser og langsiktige terminkontrakter. Det kan imidlertid tenkes at uformelle avtaler om levering kan inneholde omforent enighet om at det skal leveres til gjeldende referansepris.

Ekspertgruppen er kjent med at terminkontrakter ikke er tillatt i alle salgslag, men mener det er viktig at terminkontrakter bør være tillatt. Erfaringene fra andre markeder tilsier at omfanget ikke vil bli så stort at spotmarkedet vil bli lidende. Ekspertgruppen vil anbefale at kontraktene selges på auksjon og at terminkontraktene inngår i referanseprisen.

Erfaringer fra laksemarkedet viser at slike kontrakter har bidratt til å stabilisere prisene ut til konsumenten. Laks er eksempel på en råvare hvor og pris og volum tidvis svinger. I stedet for at aktørene alltid skal ta ut den siste kronen i sluttmarkedet har de bundet deler av volumene i langsiktige kontrakter. Dette gir stabilitet ut til forbruker, men sikrer også inntekter til selger og gir muligheter til langsiktig, stabil vekst i markedet.

Salgslagene har nylig tatt skritt i retning av større åpenhet om priser for de som kjøper og selger i de ulike salgslagene. Prisinformasjonen i de konkrete transaksjonene gjøres tilgjengelig på salgslagenes påloggingsnettsider som kun førstehåndskjøpere og selgere har tilgang til. Ekspertgruppen ser positivt på salgslagenes arbeid for å finne systemer som sikrer størst mulig transparens for stadig flere varegrupper i et marked i endring.

3.3 Forretningsregler

Forretningsregler er et område hvor det frem til i dag har vært til dels betydelig ulikhet i praksis salgslagene seg imellom, og der det tidvis er uenigheter mellom salgslag og industri. Forskjellene mellom salgslagene går på flere forhold. Blant annet systematikk, innhold og oppdateringsfrekvens. Det kan være forholdsvis tidkrevende å finne ut hvordan de ulike salgslagene regulerer samme område.

Ekspertgruppen foreslår følgende tiltak når det gjelder forretningsregler:

- Alle salgslagene bør intensivere arbeidet med harmonisering av systematikk og innhold i forretningsreglene.
- På sikt bør regelverket i hovedsak være likt i alle salgslag.
- Salgslagene må være bevisste på at de ikke bruker sin lovgitte monopolstilling til å gi selger en urimelig sterk posisjon sammenlignet med kjøper.
- Alminnelig regler i kjøpsloven bør brukes som rettesnor i arbeidet med forretningsregler, og avvik skal begrunnes fra salgslagene side.

I Sjømatindustrimeldingen ble salgslagene oppfordret til å starte et arbeid for å komme frem til en felles systematikk for forretningsreglene. Departementet begrunnet oppfordringen i at en felles systematikk vil kunne gjøre reguleringene mer tilgjengelige og også være med på å synliggjøre forskjeller mellom salgslagene. Surofi og Råfisklaget har i etterkant inngått et

samarbeid for å se på mulighet for harmoniseringer og utarbeidelse av felles regelverk. Ekspertgruppen ser det som positivt at disse lagene har tatt ansvar og startet på et harmoniseringsarbeid. Ekspertgruppen vil oppfordre de øvrige hvitfisklagene til også å gjøre en innsats på dette området. Det er større forskjell i systematikk og innhold mellom de store og små lagene enn mellom de store. Flere av de mindre salgslagene vil derfor ha mye å hente på å se hen til erfaringene i de større lagene.

Ekspertgruppen mener at det i tillegg bør jobbes mot et felles regelverk som kan benyttes i alle salgslagene. Selv med ulike størrelser, samt ulik fiske- og mottaksstruktur, bør det være mulig og hensiktsmessig med et felles regelverk i alle lag. Eventuelle lokale tilpasninger må komme tydelig frem og begrunnes. Ekspertgruppen legger til grunn at et likt regelverk gir et nasjonalt erfaringsgrunnlag og mulighet til å etablere en felles praksis for førstehåndsomsetningen av fisk.

Salgslagene er ikke bundet av kjøpsloven når de fastsetter sine forretningsregler og har etter loven full frihet til å fastsette bindende regelverk for fangstleddet og industrien.

Ekspertgruppen vil råde salgslagene til i størst mulig grad å legge seg opp til alminnelige forretningsmessige prinsipper. Som monopolister og eiere av markedsplassen påligger det salgslagene et betydelig ansvar å se ut over hva som er mest hensiktsmessig for laget og dets medlemmer. I en slik situasjon kan de alminnelige prinsippene i det generelle regelverket fungere som rettesnor for å sikre at det er en rimelig balanse mellom de ulike aktørene.

Ekspertgruppen mener at avvik fra det generelle regelverket må begrunnes for å synliggjøre for markedsplassen hvilke avveininger som er gjort og hva som har vært avgjørende for det konkrete avviket.

Reklamasjon

Ekspertgruppen er bedt om å se på reklamasjonsreglene spesielt. Det er ikke naturlig at ekspertgruppen gir konkrete råd på detaljnivå, men reklamasjonsregelverket står etter ekspertgruppens syn i en særstilling fordi regelverket kan ha klare innvirkninger på prisfastsettelsen og kvalitetsinsentivene. Gruppen vil derfor komme med enkelte overordnede råd om dette.

Utgangspunktet er at et effektivt og velfungerende reklamasjonssystem er med på å sikre riktig pris og riktig kvalitet. Det kan også motarbeide insentiver til å kompensere mangler på ulovlige måter.

I kjøpsloven er adgangene til å fremsette en reklamasjon regulert med en skjønnsmessig frist og en absolutt avskjæringsfrist. Fristen for å reklamere er "innen rimelig tid" etter at mangelen er eller burde vært oppdaget. Videre er det en absolutt frist på to år.

Det er ikke alle salgslagene som har regulert reklamasjon i sine forretningsregler. For de som ikke har eksplisitte reguleringer, kommer de alminnelige reglene i kjøpsloven til anvendelse. Blant salgslagene som har regulert reklamasjon i sine forretningsregler, varierer reguleringene fra lag til lag. Gjennomgående er det en absolutt frist for å reklamere også for skjulte mangler på 24 timer for fersk vare og fra 14 dager til én måned for fryst vare. Det er videre lag som stiller krav til at varen må befinne seg i Norge når det reklameres.

Et avgjørende prinsipp bør etter ekspertgruppens syn være at reklamasjonsfristen må gjenspeile kjøpers mulighet til å oppdage feilen innenfor reklamasjonsfristen. Det er avgjørende at reklamasjonsretten blir reell og at det ikke legges opp til en for kort frist hvor

kjøper er avhengige av selgers godvilje for at reklamasjonen skal bli vurdert. Disse hensynene må balanseres opp mot behovet for en rimelig avskjæringsfrist slik at transaksjonen kan sies å være ferdigstilt og selger kan være sikker på at den ikke "gjenåpnes".

En side til prinsippet om at reklamasjonsretten må gjenspeile kjøpers mulighet til å oppdage feilen, er krav om hvor en vare må befinne seg når det reklameres. Et scenario som er trukket frem er skjulte mangler som på tross av gjennomførte undersøkelser først blir oppdaget når hele varepartiet blir satt i produksjon i utlandet. Flere salgslag krever at varen må befinne seg i Norge for at det skal være adgang til å reklamere. Dersom mangelen på varen er av en slik karakter at den lett kan verifiseres også i utlandet, fremstår slike begrensninger problematiske. Ekspertgruppen stiller spørsmål om dette er et rimelig krav, all den tid om lag 95 pst. av all fisken som tas på land eksporteres. Over hele verden finnes det uavhengige inspeksjonsfirmaer som kan verifisere tilstanden til et vareparti, noe som blant annet brukes av den globale fiskeindustrien.

Ekspertgruppen ønsker å påpeke at det er forskjell på reklamasjonsrett og det å få gjennomslag for en reklamasjon. Selv om kjøper har rett til å fremsette et reklamasjonskrav, er det ikke gitt at det foreligger en mangel som gir kjøperen et berettiget krav overfor selger.

3.4 Kvalitet – mer objektiv vurdering av fangstens kvalitet

I dag åpner flere salgslag for at kjøper kan trekke fra en viss prosentsats fra minsteprisen dersom kvaliteten på fangsten viser seg å være dårlig. Denne muligheten benyttes imidlertid i svært få tilfeller.

Innen laksesektoren er det tre ulike kvalitetsnivåer, med ulike priser for de forskjellige kvalitetene. Det har tidligere vært prøvd ut to kvalitetsnivåer i Råfisklagets distrikt, men systemet viste seg å være mer et prissystem enn et kvalitetssystem og det var sårbart for konjunktursvingninger. I dårlige tider ble økt andel av fangsten nedklassifisert.

Ekspertgruppen foreslår følgende tiltak når det gjelder kvalitet:

- Ekspertgruppen foreslår økt åpenhet om oppnådde priser og kvalitetsavvik i auksjonsmarkedet.
- Ekspertgruppen foreslår at det til bruk i prisfastsettelsen utvikles mer objektive vurderinger av fangstens kvalitet ved mottak.

Kvaliteten på fisken avhenger av flere faktorer. Industrien peker på at de kontinuerlig graderer fisken etter kvalitet, men at de ikke får aksept for, eller tør ta opp kvalitetsmangler med fangstleddet fordi kampen om råstoffet er så hard. Videre er det mange av kjøperne som peker på at de ikke kan forskjellsbehandle fiskerne når det gjelder kvalitet, fordi dette vil føre til krav fra alle fiskere om økt pris. Det er dermed utfordrende å sikre at de som leverer høy kvalitet får betalt for dette innenfor dagens prissystem.

I ett perfekt marked skulle markedet ideelt sett bestemt hva som eventuelt er trekk for dårlig kvalitet. Men dette er utfordrende med lange avstander til endelig marked der sluttkjøperen bor.

Minstepris er ikke nødvendigvis et hinder for å differensiere på kvalitet. Minstepris er pris også for prima vare. Det legges dermed til grunn at det at fisk selges til minstepris ikke er et tegn på dårlig kvalitet, men mer er et resultat av f.eks. markedsmessige forhold.

Det bør imidlertid i større grad legges til rette for at kvalitet skal bedømmes ved hver enkelt fangst slik at det gis automatisk trekk i pris om kvaliteten ikke er tilfredsstillende. Det må være reelle muligheter til kvalitetstrekk. Selv om det allerede finnes mekanismer for dette i dag, fungerer de ikke etter hensikten. Utfordringen er å få en objektiv vurdering av kvaliteten på fangsten, og at det er nok fleksibilitet i rommet mellom minstepris og nasjonal referansepris til at en kan belønne eller straffe kvalitet. Videre henger kvaliteten og ikke minst oppmerksomheten knyttet til kvalitet, også sammen med reklamasjonsregelverket og andre forretningsregler.

Sildesalgslagets auksjoner har et system for å vurdere kvalitet. Fangster som får anmerkninger, reklamasjoner eller kvalitetsavvik blir rapport inn og fartøyet får en merknad som blir kjent for alle. Dette er et effektivt virkemiddel for å heve kvaliteten på fangstene og bidrar derigjennom også til å bedre balansen mellom flåte og industrisiden. På denne måten kan økt åpenhet påvirke dynamikken i verdikjeden og derigjennom også aktørens adferd.

Det foregår et arbeid for økt åpenhet også i hvitfisklagene. Dette går på omsetning av bestemte fiskeslag og publisering av priser på lukkede nett. Ekspertgruppen mener dette er et viktig arbeid som bør videreføres. Objektive kvalitetsparametere bør bli blant de faktorer som opplyses og gir grunnlag for pristilbud fra kjøper i tillegg til for eksempel vekt og fiskeslag.

Med bakgrunn i det som er redegjort for over legger ekspertgruppen til grunn at en nasjonal referanseprisindeks, minstepris avledet av denne og økt åpenhet vil kunne bidra til å øke kvaliteten i villfisknæringen. I tillegg er det vurdert om en uavhengig instans eller andre kommersielle aktører kan bidra med å undersøke kvalitet i fangstene. Dette vil imidlertid være utfordrende for en desentralisert næring å håndtere, og det er ikke gitt at økt kontroll vil være det som skal til for å øke kvaliteten. I stedet mener ekspertgruppen at næringen bør gå sammen og utvikle flere objektive kriterier og måter å fastsette kvalitet på. Dette kan ligge til grunn som kriterier i en auksjon. Sildesalgslaget har for eksempel allerede flere kvalitetsparametere inne i dagens auksjonssystem.

3.5 Andre forhold som kan påvirke førstehåndsomsetningen

Det er en rekke forhold i førstehåndsmarkedet for villfisk som gjør at normale markedsmekanismer blir satt ut av spill og kan gi uheldige insentiver. Ekspertgruppen har påpekt åpenbare forhold som behovet for å styrke insentivene for å forbedre kvalitet, dempe sesongsvingningene og unngå feil kvoteavregning. Forslagene som ekspertgruppen kommer med vil bidra til å skape et førstehåndsmarked hvor prising i større grad vil være knyttet til markedsførhold. Det vil samtidig skape mer dynamikk og bidra til at førstehåndsmarkedet får markedssignaler tidligere og kan reagere raskere på disse. Ekspertgruppen mener at dette vil bidra til å redusere insentivene til å intensivere fiske i sesonger og samtidig gi økte insentiver til å styrke kvalitetsarbeidet.

Ekspertgruppen erkjenner at førstehåndsmarkedet alene i begrenset grad kan bidra til å dempe sesongsvingningene, redusere problemer knyttet til kvoteavregning og fjerne

kvalitetsutfordringene. Ekspertgruppen har, gitt sitt mandat og begrensede tid til rådighet, ikke kunnet gå inn i alle elementer som kan tenkes å påvirke førstehåndsomsetningen av fisk.

I det følgende pekes det på temaer eller områder som gruppen har diskutert og som det bør rettes særlig oppmerksomhet mot når førstehåndsomsetningen av fisk diskuteres.

Omregningsfaktor

Kvoteavregningen skal skje ved rund vekt. For den fisken som ikke omsettes rund må det derfor beregnes hva fisken veide i rund form. Dette gjøres ved hjelp av offisiell omregningsfaktor som fastsettes av departementet. Hvor stor del av fiskens vekt innmaten utgjør varierer ut i fra sesongen og fiskeriene. Det er derfor på enkelte tidspunkt ikke samsvar mellom den offisielle omregningsfaktoren og den reelle faktoren. Dette kan påvirke og skape utfordringer for minsteprisfastsettelsen.

Ekspertgruppens forslag om dynamisk minstepris vil kun avdempe enkelte av utfordringene omregningsfaktoren skaper for minsteprisfastsettelsen. Ved hyppigere justering av minsteprisen vil minsteprisen kunne reflektere endringene i fiskens biologiske tilstand og dermed avhjelpe evt. prisinsentiver omregningsfaktoren kan skape i de tilfellene den ikke samsvarer med de biologiske forholdene.

Sesongfiske

Førstehåndsmarkedet skal omsette en råvare som er høstet fra en vill natur. En sentral utfordring er at store mengder fersk fisk med kort holdbarhet skal omsettes i hektiske sesonger. Sesongpreget er drevet frem av vandringsmønsteret til fisken som gir høye fangstrater nært kysten i korte perioder av året, og lave fangstrater langt til havs i andre deler av året.

Forslagene fra ekspertgruppen vil kunne bidra til å dempe de uheldige sidene med disse fangsttoppene ved at volumendringer i større grad vil påvirke minsteprisen under sesongen. Det er imidlertid viktig å poengtere at tiltaket kun vil ha begrenset effekt, da fisken vil opprettholde sitt vandringsmønster.

Andre virkemiddel, som ikke har vært en del av ekspertgruppens mandat, vil imidlertid ha større effekt. Særlig vil fangstreguleringer som spesifikt har mål om å dempe de negative effektene av sesongfisket være effektive. Det kan for eksempel være begrensninger knyttet til redskapsbruk, fangstmengde og fangsthåndtering. Disse faktorene vil også være effektive for å styrke kvalitetsarbeidet. Også endring av kvoteår, med start 1. september, vil kunne påvirke graden av sesongfisket.

Kvalitet

Å høste fra en vill natur gir også kvalitetsutfordringer. Fisket foregår på tider av året og i områder med tøffe og skiftende værforhold. Det gir utfordringer både knyttet til redskaps- og fangsthåndtering. Samtidig gir biologiske forhold, som for eksempel perioder med intensiv beiting, store kvalitetsutfordringer. Høy kvalitet på råstoffet er viktig for fleksibiliteten til å velge de mest attraktive sluttmarkedene og reduserer kostnadene i foredling.

Kvalitetsutfordringen i førstehåndsmarkedet har fått stor oppmerksomhet i ekspertgruppens arbeid. Det fins imidlertid flere eksempler på at det lett oppstår situasjoner hvor insentivene er sterke for å kompensere for dårlig kvalitet med økt volum. Ekspertgruppen erkjenner at

deres forslag bare i begrenset grad klarer å svare på denne utfordringen. Den vil derfor påpeke behovet for også å vektlegge andre virkemidler for å heve kvaliteten på fisken.

Det finnes særskilte krav til aktørene knyttet til fangst og fangstbehandling av fisk for å sikre at kvaliteten på fisken ikke blir forringet. Ekspertgruppen vil påpeke at dette er effektive virkemiddel under forutsetning av at brudd på krav kontrolleres, påpekes og får konsekvenser.

Flere forhold tyder på at insentivene for å kompensere kvalitet med volum blir forsterket gjennom måten fangstreguleringene er utformet på. Det er derfor viktig at fangstreguleringer som fremmer et «olympisk fiske», hvor fangstleddet kan hente ekstra kvote ved å intensivere fisket i korte perioder, unngås. Det fins flere eksempler på slik adferd i forbindelse med overreguleringer, ulike former for kvotebonus og når fartøy har en for bred kvoteportefølje.

Råstoffkvalitet har en nær sammenheng med hvordan fisken fanges. Dette er blant annet knyttet til valg av fangstredskap. Det er imidlertid ikke fangstredskapen i seg selv som er det store problemet, men hvordan det brukes. Det påhviler selvsagt et hovedansvar hos fiskerne til å påse dette, men ekspertgruppen vil påpeke at det også påhviler myndighetene å kontrollere at redskapsbruken er i tråd med ønsket om å forbedre kvaliteten på fisken.

Et viktig virkemiddel for å øke kvaliteten er å få på plass objektive kvalitetskriterier på fangsten som er tilgjengelig for kjøper. Deler av førstehåndsmarkedet er komplekst, med mange fangster med innblanding av mange arter som landes i intensive sesonger. Ekspertgruppen påpeker at all teknologi som kan bidra til å gi objektiv informasjon om viktige kvalitetsattributter ved fangsten vil være til stor hjelp for å fremme kvalitetsarbeidet.

Kvoteavregning

Korrekt kvoteavregningen er en viktig forutsetning for å fange opp markedssignalene hurtig og korrekt. Det er videre avgjørende for å holde kontroll med det nasjonale kvoteregnskapet og fordelingen mellom fartøyene. Flere forhold indikerer at de fleste aktørene opptrer lovlydig. Likevel finner ekspertgruppen grunn til å understreke behovet for å bygge tillit blant aktørene om at førstehåndsmarkedet er robust og baserer seg på at kvoteavregningen er korrekt.

Fiskesalgslagene er eid av fiskerne, men har samtidig et ansvar innen ressurskontrollen, jf. kap. 2. Selv om det kan være fordeler ved at salgslagene, men sin førstehåndskunnskap om omsetningen, ivaretar kontrollfunksjoner, kan det også være utfordringer i at de er satt til å utføre offentlige kontrolloppgaver overfor egne medlemmer.

Utvikling av nasjonale referanseprisindekser hviler tungt på at ett kg er nettopp ett kg. Hvis det forekommer store omgåelser av regelverket, eller det sår tvil om dette, vil dette kunne sette prismekanismen ut av spill eller den vil fungere på en lite hensiktsmessig måte. Dette vil kunne gi ringvirkninger og konsekvenser som ikke er tilsiktet.

Ekspertgruppens forslag vil være viktig for å fjerne uheldige insentiver for feil kvoteavregning i situasjoner som det «gamle» førstehåndsmarkedet genererte. For eksempel har perioder med uventet fall i markedspriser, som har ført til for høy minstepris kombinert med god tilgang på fisk, skapt situasjoner med sterke insentiver for feil kvoteavregning. Det foreslåtte systemet vil i en slik situasjon langt raskere korrigere minsteprisen og fjerne viktige insentiv for feil kvoteavregning.

Til tross for dette, vil det være avgjørende å følge opp med andre virkemidler for å adressere dette problemet. Særlig viktig er behovet for å avklare ansvarsforhold knyttet til kontrollmyndighet og bruk av straff. Holdningsskapende arbeid og åpenhet er sentrale virkemidler for å redusere insentivene for feil kvoteavregning. Videre vil videreutvikling av teknologi for mer eksakt beregning av fangst om bord være viktig.

Andre forhold og avgrensninger

Ekspertgruppen har forholdt seg til et mandat, og har derfor ikke annet enn overordnede betraktninger om strukturelle trekk i førstehåndsmarkedet.

Ekspertgruppen anser at flere forhold indikerer at strukturen - lokalisering, antall landinger og sammensetningen av disse - i seg selv kan være utfordrende. Det gjelder sentrale faktorer som transaksjonskostnader og kontroll med kvoteavregning og råstoffhåndtering.

Ekspertgruppen har ikke berørt vertikal integrering mellom flåte og industri som et virkemiddel for å bedre koordineringen og samhandlingen mellom flåte og industri og skreddersy kvalitet mot markeder som stiller strenge krav til kontinuitet og kvalitet.

Ekspertgruppen har ikke vurdert hvorvidt utvikling av markeder for leie/omsetning av kvoter, både på kort og lang sikt, ville bidra til å dempe sesongsvingningene og forbedre kvaliteten på råfisken.

Begge de forannevnte forhold har det til felles at de er politisk følsomme temaer, men ekspertgruppen har valgt å nevne dem fordi de potensielt kan påvirke flere av de forhold gruppen er bedt om å vurdere.

3.6 Tiltak på lengre sikt

Sjømatnæringen har vært og er en viktig næring for Norge. Næringens produkter går i det alt vesentlige til eksport. Konkurransen i det internasjonale markedet er sterk, men med gode kvalitetsprodukter og konkurransedyktig pris har næringen vist at den har store vekstmuligheter. Dette gjelder ikke kun havbruksnæringen, også villfisknæringen har muligheter til vekst for eksempel gjennom økt verdiskaping og produktutvikling, økt utnyttelse av restråstoff, utvikling av marin bioprospektering og høsting på andre nivå i næringskjeden.

Ekspertgruppen mener det er sentralt å gi en slik internasjonal næring muligheter ved gode og tilpassede rammebetingelser til videre utvikling. I den sammenheng må det stilles spørsmål om det å ha delegert monopol er hensiktsmessig for en så viktig vekstnæring. Dagens rammebetingelser skaper ikke nødvendigvis de riktige insentivene. Videre anbefales det derfor at man bør utrede om denne næringen skal forvaltes og gis rammebetingelser som vil gi bedre muligheter og insentiver for markedsorientert vekst.

4. Oppsummering av tiltak fra ekspertgruppen

Ekspertgruppen foreslår følgende tiltak:

- Det anbefales at man oppretter en nasjonal referanseprisindeks basert på omsetning av de mest sentrale fiskeslagene. Næringen bør avtale hvem som skal drifte en slik indeks.
- Minstepris for de enkelte fiskeslag settes som en funksjon av nasjonal referanseprisindeks, og beregnes dermed dynamisk.
- Det bør fastsettes en avstand mellom disse prisnivåene for å skape et rom der markedsmekanismen i større grad kan fungere.
- Salgslagene har et spesielt ansvar for å tilrettelegge markedsplassen og bør utnytte mulighetene for fritt valg av omsetningsformer.
- Salgslagene bør legge til rette for et auksjonsmarked.
- Salgslagene bør legge til rette for bruk av terminkontrakter gjennom hele året. Kontraktene kan med fordel omsettes på auksjon.
- Alle salgslagene bør intensivere arbeidet med harmonisering av systematikk og innhold i forretningsreglene.
- På sikt bør regelverket i hovedsak være likt i alle salgslag.
- Salgslagene må være bevisste på at de ikke bruker sin lovgitte monopolstilling til å gi selger en urimelig sterk posisjon sammenlignet med kjøper.
- Alminnelig regler i kjøpsloven bør brukes som rettesnor i arbeidet med forretningsregler, og avvik skal begrunnes fra salgslagenes side.
- Ekspertgruppen foreslår økt åpenhet om oppnådde priser og kvalitetsavvik i auksjonsmarkedet.
- Ekspertgruppen foreslår at det til bruk i prisfastsettelsen utvikles mer objektive vurderinger av fangstens kvalitet ved mottak.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Førstehåndsomsetningen for villfisk har stort betydning for omsetningen av norsk sjømat internasjonalt.

Ekspertgruppen har fått som mandat å se på forenklinger og forbedringer innenfor dagens regelverk. Ekspertgruppen har således ikke foreslått tiltak utover dagens rammebetingelser. Ekspertgruppens tilrådning vil imidlertid kunne føre til forenklinger og forbedringer innen systemet for førstehåndsomsetningen av fisk.

Ekspertgruppen foreslår å etablere og drifte en nasjonal referanseprisindeks for utvalgte arter som næringen finner formålstjenlig. Som pekt på i kap. 3 vil det være noe arbeid knyttet til å etablere og drifte en slik indeks. Innenfor pelagisk sektor har imidlertid Norges Sildesalgslag alle data og et system for å etablere en slik indeks. Etablering og drift av en nasjonale referanseprisindekser innenfor pelagisk sektor antas dermed å være minimale. Innenfor hvitfisksektoren er det fem fiskesalgslag. Ekspertgruppen ser det som naturlig at ett av de større fiskesalgslagene utfører oppgaven med å etablere indekser for de viktigste artene, samle inn og drifte denne indeksen. Det forventes at etableringskostnadene vil være større enn selve driftskostnadene.

Kostnadene ved en etablering og drift av en nasjonal referanseprisindeks som anker for å fastsette minsteprisen innenfor de ulike fiskeriene vil imidlertid mer enn oppveies av de besparelser som både industrisiden og fiskesalgslagene oppnår gjennom en automatisering av minsteprisfastsettelsen. Det er vanskelig å kvantifisere besparelsene nærmere, da dette blant annet vil avhenge av ressursbruken for partene (antall og lengde på forhandlingsmøter mv.).

Fiskesalgslagene og industrien har imidlertid gitt anslag over hvor mye tid de bruker på denne prosessen. For eksempel anslår Norges Sildesalgslag at de i gjennomsnitt bruker 7-8 arbeidsdager per år til drøfting mellom partene. I tillegg kommer forberedende møter hos den enkelte part som kan bety 7-8 arbeidsdager til. Norges Råfisklag anslår at det totalt har gått med om lag 160 dagsverk til disse forhandlingene tidligere. Sjømat Norge, som representerer industrien, anslår at de bruker over ett årsverk på dette arbeidet. I tillegg til dette kommer arbeid fra de tillitsvalgte i de respektive organisasjonene.

Fastsatte kriterier og handlingsregler kan også redusere eller dempe eventuelle konflikter mellom partene og bedre samhandlingen. Enda viktigere er det at en forenkling av fremgangsmåten også kan føre til at usikkerheten om nivået på minsteprisen reduseres for aktørene i næringen. Det kan igjen lette aktørenes tilpasning og gi en mer effektiv førstehåndsomsetning. En kvantifisering av disse effektene vil være vanskelig.

Videre er det et poeng at forslaget om en mer dynamisk minsteprisfastsettelse også vil kunne gi en riktigere minstepris i markedet – både for fangstleddet og industrien. Endringene vil kunne redusere noe av markedsrisikoen for aktørene, ved at minsteprisen allerede er forankret i markedet. Videre vil den politiske/organisatoriske risikoen kunne reduseres, ved at minstepris ikke blir utsatt for forhandlinger og posisjonering mellom partene.

Det er også verdt å peke på at ekspertgruppens forslag om avstand mellom minstepris og referansepris i større grad kan føre til at markedsmekanismene fungerer bedre og at faktorer som tilbud og kvalitet på råstoffet i større grad vil kunne reflekteres i pris til fisker. Dette vil

gi gode insentiver og samlet sett føre til økt verdiskaping innenfor villfisksektoren. Verdien av å legge til rette for premiering av kvalitetsarbeid og negative konsekvenser av kvalitetsfeil eller mangler vil kunne ha stor økonomisk verdi. Både ved at industrien kan redusere tid arbeidskraften bruker på å bearbeide dårlig kvalitet, svinn i produksjonen, men ikke minst reduksjon av omdømmetap og økning i verdien som kan hentes ut i sluttmarkedet.

Positive endringer på dette feltet kan dermed gi betydelige samfunnsmessige gevinster i form av økt verdiskaping og redusert underrapportering.

Når det gjelder forretningsreglene, vil råd om felles standarder der det er hensiktsmessig, kunne medføre enkelte forenklinger for industrien ved at det blir færre særtilpasninger.

Samlet sett kan imidlertid de foreslåtte endringene gi gode insentiver og fremme næringens muligheter for og evne til ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft.

De foreslåtte endringene innen førstehåndsomsetningen vil ikke ha særlige distriktpolitiske konsekvenser. Ekspertgruppen har arbeidet innenfor et begrenset mandat og alle forslag kan gjennomføres innenfor dagens lovverk. Blant annet legges det fortsatt til grunn at det kan være en minstepris innen førstehåndsomsetningen av fisk. Fortsatt tilstedeværelse av en minstepris vil kunne ha størst betydning for den minste flåten som i stor grad er lokalisert i distriktene.

Endringer i førstehåndsomsetningen vil heller ikke ha særskilte konsekvenser for det samiske folk.

Utgitt av:
Nærings- og fiskeridepartementet

Forsidefoto: Bjørn Tore Forberg/Nofima
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
12/2016 – opplag 200

