DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2015–2016)

Melding til Stortinget

En konkurransekraftig sjømatindustri

Innhold

1 Innledning ... 5
1.1 NOU 2014: 16 Sjømatindustriens rammevilkår ... 7
1.2 Sammendrag ... 8

2 Bakgrunn og premisser for meldingen ... 12
2.1 Utfordringer og muligheter ... 12
2.2 Avgrensning av meldingen ... 14

3 Høring av NOU 2014: 16 ... 16
3.1 Høringsinstanser ... 16
3.2 Avgitte uttalelser ... 16

4 Status og utviklingstrekk i sjømatindustrien ... 18
4.1 Norsk sjømatindustri ... 18
4.2 Hvitfiskindustrien ... 21
4.3 Pelagisk fisk ... 24
4.4 Reker og skalldyr ... 25
4.5 Laksefisk – laks og ørret ... 26

5 Hele fisken i bruk – hele året ... 28
5.1 Kvalitet ... 28
5.2 Bedre utnyttelse av restråstoff og mindre svinn ... 30
5.3 Jevnere råstofftilgang ... 32
5.4 Økt merverdi – fra råvare til høykvalitetsprodukter ... 35
5.5 Økt konsum av sjømat i Norge ... 38
5.6 Tiltak ... 39

6 Friere redskapsvalg, fartøyutforming og ombordproduksjon ... 40
6.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser ... 40
6.2 Redskapsvalg ... 40
6.3 Fartøyutforming ... 41
6.4 Ombordproduksjon ... 42
6.5 Tiltak ... 44

7 Aktivitetskravet i deltakerloven ... 45
7.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser ... 45
7.2 Deltakerloven ... 45
7.3 Nærmere om aktivitetskravet og nasjonalitetskravet ... 46
7.4 Forholdet mellom aktivitetskravet og nasjonalitetskravet ... 48
7.5 Hvem skal i framtiden kunne eie fiskefartøy? ... 48
7.6 Vekting av deltakerlovens formål ... 49
7.7 Nærmere om mulighetene som ligger i deltakerloven i dag ... 49
7.8 Tiltak ... 49

8 De tre pliktene – leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt ... 50
8.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser ... 50
8.2 Pliktenes formål ... 50
8.3 Rettslig forankring for pliktsystemet ... 50
8.4 Nærmere om leveringsvilkår ... 51
8.5 Bearbeidingsplikten ... 53
8.6 Aktivitetsplikten ... 54
8.7 Tiltak ... 55

9 Førstehåndsomsetningen ... 56
9.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser ... 57
9.2 Førstehåndsomsetningen ... 58
9.3 Forretningsvilkår og omsetningsformer ... 65
9.4 Kontroll- og tilsynsvirksomhet ... 66
9.5 Salgslagsstruktur ... 70
9.6 Tiltak ... 71

10 FoU, kapital og arbeidskraft ... 72
10.1 Forskning og innovasjon ... 72
10.2 Kapital og arbeidskraft ... 83
10.3 Tiltak ... 88

11 Marked – ute og hjemme ... 89
11.1 Internasjonal markedsadgang og konkurransevilkår – status og utviklingstrekk ... 89
11.2 Videre arbeid for å sikre sjømatnæringen markedsadgang ... 95
11.3 Markedsarbeid ... 96
11.4 Tiltak ... 98

12 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser ... 99
12.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser ... 99
12.2 Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur ... 101
12.3 Distriktsmessige konsekvenser ... 101

DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Meld. St. 10

(2015–2016)

Melding til Stortinget

En konkurransekraftig sjømatindustri

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 13. november 2015, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Innledning

Konkurransekraft for norske arbeidsplasser er et av regjeringens prioriterte satsingsområder. For å sikre fremtidig verdiskaping og finansiering av velferdstjenestene, må vi styrke Norges konkurransekraft. Økt konkurransekraft i næringslivet vil trygge arbeidsplassene og gi Norge flere ben å stå på.

Marin næring er et av disse bena. Konkurransekraften påvirkes av hvor effektivt vi utnytter landets ressurser, vår evne til innovasjon og omstilling og den globale økonomiske utviklingen. Ifølge WTO er den reelle verdien av global handel åttedoblet siden 1970. Det stiller store krav til Norge, samtidig som det gir oss mange muligheter. Innovasjon, entreprenørskap, forskning, kunnskap og teknologi er derfor nødvendige satsingsområder i møtet med stadig mer global konkurranse.

Omstilling og endring i næringslivet er regelen, ikke unntaket. Hvert år forsvinner opp mot ti pst. av jobbene i Norge, samtidig som det skapes et tilsvarende antall nye jobber. En sunn økonomi preges nettopp av et næringsliv som forandrer seg i tråd med utviklingen i verden og i markedene. Evne til å omstille seg og utvikle nye, fremtidsrettede produkter og tjenester forutsetter god tilgang på kompetanse. Dette har norsk næringsliv gjort gang på gang med suksess, og det blir viktig også fremover.

Sjømatnæringen samlet sett er produktiv og bidrar til verdiskapingen i Norge. Ressursgrunnlaget for verdiskapingen er fordelt over hele landet. En best mulig utnyttelse av ressursene våre styrker hele nasjonens konkurranseevne. En fornuftig forvaltning av blant annet olje-, vann-, og fiskeressurser har bidratt til den velstanden vi nyter godt av i dag. Omstillingen av økonomien, fremtidens arbeidsplasser og det grønne skiftet handler om at vi lykkes med å bygge en industri som kan nyttiggjøre seg ressursene enda bedre enn i dag. Sjømatindustrien og den marine næringen spiller en viktig rolle i utviklingen av en fremtidsrettet bioøkonomi. Gårdagens politiske reguleringer må i større grad vike fordi terrenget har endret seg. I fremtiden kan vi ikke sløse med ressursene. De marine ressursene tilhører fellesskapet. For å sikre vår fremtidige velferd må utnyttelsen av ressursene i størst mulig grad komme fellesskapet til gode gjennom effektiv og lønnsom forvaltning av ressursene.

Figur 1.1 Fersk laks.

Foto: Eivind Senneset

Figur 1.2 Pelagisk fisk.

Foto: Eivind Senneset

Sjømatindustrien har naturgitte fortrinn i Norge. Det er kort vei inn fra havet der råvarene høstes og til bearbeiding i land. I generasjoner er det også bygd verdifull kompetanse om hvordan ressursene fra havet høstes og brukes på best mulig måte. Dette fortrinnet må vi utnytte. Samtidig ligger havområdene våre langt unna middagsbordene der størstedelen av sjømaten spises. I 2014 eksporterte Norge 2,7 millioner tonn sjømat til en verdi av 69 mrd. kroner. Samme år handlet nordmenn sjømat til en verdi av 7,6 mrd. kroner.

En bærekraftig forvaltning av fiskeriene og et bærekraftig havbruk er en grunnleggende forutsetning for all videreutvikling av sjømatnæringen.

I tillegg til bærekraft er det et mål å legge til rette for at de marine ressursene utnyttes optimalt og på en måte som gir høyest mulig verdiskaping. Også i et ernæringsmessig perspektiv er det viktig å ta vare på matressursene vi høster fra havet. Vi må utnytte ressursene bedre – og det må gjøres på flere plan. Det er for eksempel ikke optimalt å la produksjonsutstyr stå stille og arbeidskraft være permittert store deler av året, eller å kaste restråstoff som kan bli til fôr eller menneskemat og slik utgjøre økonomiske verdier. Det er også dårlig ressursutnyttelse å ta på land store mengder råstoff av variabel kvalitet som igjen reduserer verdier ute i markedet. Alene eller sammen bidrar en rekke slike faktorer til at vi får mindre ut av de marine ressursene enn det som er mulig.

Verden endrer seg. Den tradisjonelle sjømatindustrien i Norge består av bedrifter innen sektorene laksefisk, hvitfisk og pelagisk fisk. Filetbedrifter i hvitfisksektoren har lenge vært det dominerende bildet på sjømatindustrien i Norge. Viderefordeling av laks er imidlertid den største sektoren, både i volum og verdi. Logistikkmulighetene og etterspørselen endrer seg også, noe som krever omstilling og nye produksjonsmetoder og produkter. Innovasjoner innen både teknologi og distribusjon gir muligheter på nye områder, og vil være avgjørende for at den norske sjømatindustrien skal være konkurransedyktig i fremtiden.

Sjømatnæringen må sees som en helhetlig verdikjede. Det er en rekke faktorer i verdikjeden som påvirker industriens rammebetingelser og muligheter, som for eksempel tilgangen og kvaliteten på råstoffet. Den tradisjonelle oppfatningen av verdikjeden med fiskeflåten på den ene siden og sjømatindustrien på den andre er i endring. Det dukker stadig opp nye måter å organisere aktiviteten på. Det kan for eksempel være uformalisert samarbeid, langsiktige kontrakter, sjømatindustri med minoritetseierskap i fiskefartøy eller fiskere som eier industribedrifter. Skal verdikjeden fungere er man avhengig av legitimitet og et effektivt samspill mellom de ulike aktørene. Vi må derfor legge til rette for at næringen kan

Figur 1.3 Hold i torsken!

Foto: NFD

gjennomføre ønskede omstillinger og innovasjoner.

Sjømatnæringen er en viktig næring for Norge. Kjernevirksomheten[1] til sjømatnæringen hadde i 2013 en verdiskaping i form av bidrag til BNP på 36,5 mrd. kroner og omfatter om lag 24 920 årsverk, hvorav sjømatindustrien stod for 10,9 mrd. kroner av dette og om lag 9 700 årsverk.[2] Sjømatnæringens andel av den samlede verdiskaping til Fastlands-Norge er på om lag tre pst. Den økende aktiviteten og verdiskapingen i sjømatnæringen gir også ringvirkninger i det norske samfunnet.

Lønnsomheten i deler av norsk sjømatnæring er god, men for sjømatindustrien har marginene vært svake i en årrekke, særlig innen filetproduksjon av hvitfisk. Vi har også sett en gradvis nedbygging av sjømatindustrien, mens stadig mer fisk sendes ubearbeidet ut av landet.

Regjeringen har i Sundvolden-plattformen pekt på at konkurransekraften for næringslivet i fastlands-Norge skal løftes for å skape flere trygge arbeidsplasser og styrke finanseringen av velferdsordningene. Avtakende petroleumsaktivitet gjør at det blir stadig viktigere å sikre at Norge har flere ben å stå på økonomisk.

Sundvolden-plattformen fastslår at regjeringen ønsker å forbedre sjømatindustriens rammebetingelser. Soliditet og lønnsomhet gir grunnlag for trygge, attraktive arbeidsplasser og tilgang til kapital. Det gjør at bedriftene kan omstille seg og investere i forskning og innovasjon som igjen utvikler virksomheten og øker verdiskapingen i industrien.

Regjeringen ønsker å legge til rette for økt valgfrihet. I takt med utviklingen i samfunnet er det viktig å unngå en situasjon der lover og forskrifter ikke nødvendigvis endres selv om de opprinnelige forutsetningene ikke lenger er tilstede. I denne meldingen foreslår regjeringen tiltak som kan bidra til å øke verdiskapingen i industrileddet og i sjømatnæringen forøvrig.

For å styrke evnen til ønsket omstilling og innovasjon og slik fremme konkurransekraften og verdiskapingen i sjømatindustrien vil regjeringen arbeide langs flere prioriterte dimensjoner;

1. forenkle og gi næringen fleksibilitet gjennom blant annet å legge til rette for økt valgfrihet og løsne reguleringsgrepet på noen områder;
2. styrke legitimiteten, samhandlingen og effektiviteten i verdikjeden.

Regjeringen arbeider kontinuerlig med sentrale rammebetingelser for sjømatnæringen. Dette gjelder for eksempel forbedringer i markedsadgangen og håndtering av tekniske- og veterinære handelshindre, jevnere råstofftilgang, samt satsing på forskning og utvikling. I sum er dette tiltak som vil bidra til økt verdiskaping og konkurransekraft i sjømatindustrien.

Hovedmålet for nærings- og fiskeripolitikken er *størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer*. Departementets arbeid for å nå hovedmålet bygger på delmålene *effektiv bruk av samfunnets ressurser, økt innovasjon og omstillingsevne* og *bedrifter som lykkes i internasjonale markeder*. Delmålene og innsatsområdene for å oppnå disse er like viktig for sjømatindustrien som for annen virksomhet i Norge. En målrettet overordnet innsats for å stimulere til økt innovasjon og omstillingsevne i norsk økonomi er av stor betydning også for sjømatindustrien.

Regjeringen legger med dette frem en stortingsmelding om en konkurransekraftig sjømatindustri.

1.1 NOU 2014: 16 Sjømatindustriens rammevilkår

Det ble i 1990 lagt frem en NOU *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår*. Siden den gang har det vært gjennomført en rekke utredninger og skrevet mange forskningsrapporter om norsk sjømatindustri. Svak lønnsomhet i sjømatindustrien over mange år var bakgrunnen for at regjeringen Stoltenberg II ved kgl. Res 22. mars 2013 satte ned et offentlig utvalg som skulle gjennomgå sjømatindustriens rammevilkår. Den 16. desember 2014 leverte utvalget sin utredning til Nærings- og fiskeridepartementet i NOU 2014: 16 Sjømatindustrien.

1.1.1 Sjømatindustriutvalgets mandat

Sjømatindustriutvalget ble gitt følgende konkrete oppdrag:

- Gjennomgå mulighetene for en konkurransedyktig sjømatindustri i Norge, både innenfor bearbeiding og salg.
- Se på særlige utfordringer eller hindringer for økt lønnsomhet og verdiskaping i sjømatindustrien i Norge, både næringsspesifikke og generelle.
- Foreslå tiltak for sjømatindustrien som kan bidra til at fiskeressursene anvendes på en

[1] Inkluderer fangst, havbruk, fiskeforedling og eksport/handelsleddet.

[2] Kilde: Sintef Fiskeri og havbruk

måte som bidrar til høyest mulig verdiskaping gjennom hele verdikjeden.
– Foreta en vurdering av regionale virkninger.

Utvalget ble særlig bedt om å se på forhold som er til hinder for eller kan bidra til økt lønnsomhet og verdiskaping. Utvalgets arbeid skulle legge bærekraftig produksjon til grunn og ta utgangspunkt i markedsmessige forhold.

Utvalget skulle utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med Utredningsinstruksen.

1.1.2 Sjømatindustriutvalgets forslag til tiltak

Sjømatindustriutvalget peker på at næringen bare kan styrke sin konkurranseevne gjennom innovasjoner som øker verdien eller senker kostnadene. Politikken må derfor gi næringen mulighet til å innovere i alle dimensjoner, og næringen trenger fleksibilitet, omstillingsevne og robusthet til å håndtere endringer i markeder og verdikjeder. En politikk som legger få restriksjoner på struktur og produksjon i fiskeri, oppdrett og sjømatindustri vil være mest effektiv over tid, påpeker utvalget.

Utvalget anbefaler videre at næringsaktørene får økt handlingsrom til å velge konkurransedyktige økonomiske organiseringsmodeller innenfor miljømessig bærekraftige rammer. Utvalget mener at bedriftene selv bør få velge sin vertikale koordinering, horisontale organisering (herunder skala) og geografisk lokalisering av produksjon.

For en fullstendig oversikt over utvalgets forslag vises det til NOU 2014: 16 delkapittel 2.5. Utvalget er delt i synet på noen av tiltakene. Dette gjelder i hovedsak spørsmål knyttet til organisering av verdikjeden, synet på strukturkvoter og førstehåndsomsetningen.

Utvalgets flertall ønsker å gi verdikjedene for villfisk likere rammevilkår som verdikjeden for laks. I den sammenheng foreslår flertallet at sjømatindustrien skal gis adgang til å eie fiskefartøy for å sikre større grad av kontroll over råstoffet og konkurransefortrinn for dette (utvalget foreslår å justere § 6 i dagens deltakerlov). Utvalget forutsetter imidlertid at dette ikke rokker ved gjeldende restriksjoner på utenlandsk eierskap.

Videre anbefaler utvalgets flertall at dagens begrensninger i kvotetak per fartøy oppheves og at ressursene ikke tildeles som pakker. For å ivareta politisk ønskede fordelingshensyn påpeker utvalget at myndighetene kan vurdere å innføre en ressursrentebeskatning.

Utvalget mener at alle bedrifter og kystsamfunn må få være med i konkurransen om å skape verdier basert på råstoff fra havet. Flertallet anbefaler at de tre pliktene (leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt) fjernes, men at avviklingen må skje på en juridisk og økonomisk akseptabel måte for de involverte partene.

Til sist anbefaler utvalgets flertall at førstehåndsmarkedet for villfisk skal ha obligatorisk omsetning gjennom en nøytral markedsplass. Da dette kan ta noe tid å innføre, anbefaler utvalget at det relativt raskt etableres en oppmannsordning (voldgift). Mindretallet mener at dagens fiskesalgslagslov må få virke en tid før den så blir evaluert.

1.2 Sammendrag

Sjømatindustrien i Norge består av om lag 440 bedrifter som til sammen utgjør om lag 9 700 årsverk. Sektorene laksefisk, hvitfisk og pelagisk fisk er de mest sentrale. Disse bedriftene er avhengig av tilgang på sentrale innsatsfaktorer som råstoff, arbeidskraft og kapital. Dette kan tidvis være utfordrende for sjømatindustrien i Norge. Deler av industrien har over lang tid slitt med lav eller negativ lønnsomhet, særlig er situasjonen krevende innen hvitfiskindustrien.

Nettopp den sviktende lønnsomheten i denne delen av sjømatnæringen var bakgrunnen for nedsettelsen av sjømatindustriutvalget. Det var tverrpolitisk enighet om at dagens kurs ikke var noe alternativ for sjømatindustrien, men det var ulike meninger om hva som bør gjøres. Også utvalget var samstemte i sin situasjonsbeskrivelse.

For å styrke konkurransekraften til sjømatindustrien legger regjeringen vekt på å forenkle, gi næringen økt fleksibilitet og fremme legitimitet, effektivitet og samhandling i verdikjeden. Regjeringen har foreslått tiltak i tråd med dette.

Sjømatindustriens grad av kontroll på råstoffet, både mht. kvalitet og tilførsel, påvirker industriens produksjonsmuligheter, utnyttelse av kapitalutstyr og arbeidskraft, samt muligheten til stabile leveranser til markedene. For havbrukssektoren er dette en mindre utfordring, men innen villfisk, og da særlig hvitfisk, vil både reguleringene og systemet for førstehåndsomsetningen av fisk være sentralt og påvirke handlingsrommet.

Regjeringen vil bidra til jevnere råstofftilgang gjennom hele året ved å prioritere videreføring av kvotebonus for levendelagring og ferskfiskordningen, samt utrede flytting av kvoteåret.

Figur 1.4 Flekking av klippfisk.

Foto: Sjømat Norge

Regjeringen ønsker en god ivaretakelse av all fangst og råstoff. Dette har både en økonomisk, miljømessig og etisk side. Målet er at all fangst skal ilandføres. Ilandføring av *all* fangst er imidlertid først realistisk på litt lengre sikt.

Både produktutvikling og dagligvarehandelens satsing på sjømat har gitt positive utslag i konsumet av sjømat i Norge. For å sikre trygg og sunn sjømat er det viktig med kontinuerlig kunnskapsutvikling og forskning. Videre er det sentralt å nå frem med budskapet om at sjømat har unik ernæringsmessig verdi og er en viktig del av et sunt kosthold. Regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning legger også vekt på å styrke forskning på sammenhengen mellom mat, ernæring og helse.

Regjeringen vil øke fleksibiliteten og fjerne restriksjoner på redskapsvalg når ikke biologiske hensyn taler mot det. Valg av redskap og utforming av fartøy kan påvirke hvilke type råstoff som landes til industrien. De fleste av restriksjonene på redskapsvalg er begrunnet ut fra biologiske og fordelingsmessige hensyn. En fri fartøyutforming vil kunne føre til uønsket kapasitetsøkning og press på svakt regulerte eller uregulerte fiskerier. Samtidig er det viktig at begrensninger i fartøyutforming ikke er til hinder for en god håndtering av fangsten om bord. Regjeringen vil derfor fortsette å justere størrelsesgrensene for lasteromsvolum på fiskefartøy når det er behov for dette.

Regjeringen foreslår også å fjerne forbudet mot ombordproduksjon i torsketrålgruppen for fartøy uten leveringsplikt. Forbudet mot ombordproduksjon kan i dag vanskelig sies å beskytte den norske landindustrien, da frossen hvitfisk er en global handelsvare. Ombordproduksjon kan imidlertid bidra til å sikre norsk bearbeiding av råstoff av god kvalitet, og kan gi sjømatnæringen økt fleksibilitet mht. hvordan de vil viderefordele sitt råstoff.

Samspillet i verdikjeden er av sentral betydning. Mens man innen laks og ørret har få begrensninger når det gjelder selve organiseringen av verdikjeden, er det innenfor villfisksektoren restriksjoner blant annet mht. eierskap. Uavhengig av eierskap er det viktig for verdiskapingen at alle aktørene trekker i samme retning. Departementet har vurdert sjømatindustriutvalgets flertallsforslag om å endre aktivitetskravet i deltakerloven slik at industrien får mulighet til å eie fiskefartøy. En vurdering av en slik endring må balansere hensynet til å legge til rette for økt verdiskaping versus formålsparagrafen i deltakerloven om at de marine ressursene skal komme kystbefolkningen til gode. Høringen har vist at det er stor motstand mot dette forslaget og regjeringen ønsker derfor ikke å foreslå endringer i aktivitetskravet i deltakerloven. Regjeringen vil imidlertid videreføre praksis med unntak fra aktivitetskravet, som også legger til rette for en hensiktsmessig utvikling av ny biomarin aktivitet.

Leverings-, bearbeidings- og aktivitetspliktens mål er å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Erfaringen fra pliktsystemet er imidlertid at pliktene ikke fremmer lønnsomheten. Uten lønnsomhet er ikke bosetting og sysselsetting sikret. Samtidig er administrasjon av ordningene og myndighetens kontroll med at pliktene overholdes, kostnadskrevende. Regjeringen foreslår derfor å forenkle og gi næringen økt fleksibilitet ved at pliktene ikke videreføres i samme form. Regjeringen foreslår å regionalisere leveringplikten slik at leveringspliktig fangst skal tilbys i et av de tre nordlige fylker avhengig av hvor den primære leveringsforpliktelsen er i dag. Det vil gi en mer dynamisk og fleksibel ordning, som legger til rette for at råstoff i større grad kan gå til den bedriften som har størst behov av råstoffet. Bearbeidingsplikten har liten effekt og fremmer ikke økt foredling. Regjeringen vil forenkle og foreslår å oppheve denne. Aktivitetsplikten vurderes som et distriktspolitisk virkemiddel, men reduserer samtidig sjømatindustriens strategiske handlingsrom, lønnsom omstilling og tilpasning. En hensiktsmessig tilnærming for å løse utfordringene knyttet til aktivitetsplikten, vil være å la en kommisjon vurdere verdien av denne for å legge til rette for en praktisk dialog mellom de berørte partene om plikten med sikte på frikjøp. Kommisjonen skal også foreta distriktsmessige vurderinger av forslag til løsning.

Regjeringen har i Sundvolden-plattformen slått fast at man vil videreføre og modernisere fiskesalgslagsloven for å sikre fleksible, effektive og

velorganiserte markedsplasser med god ressurskontroll. Dette, sammen med fiskernes eierskap til salgslagene og fortsatt lovpålagt førstehåndsomsetning gjennom salgslagene, er lagt til grunn for arbeidet med førstehåndsomsetningen.

Fiskesalgslagenes fullmakter er bare i begrenset grad justert siden råfisklovens begynnelse. I lys av at loven favner bredere enn tidligere lov, sammenholdt med endrede samfunnsforhold og hensynet til ordningens legitimitet, vil regjeringen utarbeide forslag til lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markedsplass. De foreslåtte endringene innebærer å fjerne salgslagenes rett til endelig fastsettelse av minstepris, samt gi økt frihet i verdikjeden til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger. Dette vil bidra til å styrke legitimiteten i førstehåndsomsetningen og fremme samhandling på likere vilkår i verdikjeden.

Regjeringen foreslår at fiskesalgslagslovens bestemmelse om at det skal være en minstepris skal bestå, men at et ekspertutvalg både skal se på mulighet for forenklinger i prosessen for fastsettelse av minsteprisen, samt hvordan markedsmekanismen kan fungere bedre. Dette vil i sum kunne forenkle samhandlingen i verdikjeden, øke legitimiteten til selve fastsettelsen og bidra til økt verdiskaping ved at blant annet kvalitet og tilbud/etterspørsel i større grad reflekteres i prisfastsettelsen.

Økt verdiskaping i sjømatindustrien krever at en forbedrer og styrker sentrale innsatsfaktorer for industrien. Forskning og utvikling er viktig i denne sammenheng. Norge har en betydelig satsing på marin forskning og utvikling, men hoveddelen av midlene er naturlig rettet inn mot grunnleggende problemstillinger innen havressursforskningen og havbruksnæringen. Det offentlige og næringen har ulikt ansvar når det gjelder FoU-innsatsen. Når FoU-områdene blir mer næringsrettede og bedriftsspesifikke, er det naturlig at industriaktørene selv tar en del av ansvaret, alene eller sammen gjennom Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond.

Regjeringen vil prioritere landsdekkende ordninger gjennom Innovasjon Norge i stedet for å opprette egne sjømatprogrammer. Det bør være betydelig konkurranse om offentlig støtte for på den måten å heve kvaliteten og produktiviteten i de offentlige ordningene. Videre vil mange av utfordringene sjømatindustrien møter være generiske og økt kompleksitet krever kombinasjon av kunnskap på mange felt. Regjeringen vil følge opp marin sektor generelt og sjømatindustrien spesielt vedrørende bruk av Innovasjon Norge sine virkemidler.

Regjeringen ser likevel behovet for å styrke spesifikke virkemidler for marin sektor i 2016, herunder Forskningsrådets ordninger som retter seg mot sjømatindustrien. Videre er ressursforskningen foreslått styrket i forslag i Prop. 1 S (2015–2016) for Nærings- og fiskeridepartementet.

Norsk sjømatnæring er en eksportrettet næring. Om lag 95 pst. av all fisken eksporteres ut av landet. Næringen er avhengig av god markedsadgang og er samtidig sårbar for politiske og økonomiske endringer i sentrale markeder.

Regjeringen vil fortsette det systematiske arbeidet for at sjømatnæringen skal ha fri markedsadgang til EU-markedet, samt legge vekt på land med potensial for økt norsk sjømateksport når det innledes nye forhandlinger. I det siste har sjømathandelen med Russland stoppet opp, samt at det er utfordringer i blant annet Kina, Ukraina og Nigeria. Regjeringen vil arbeide aktivt og målrettet for å begrense effektene av økt omfang av veterinære og tekniske handelshindre.

Regjeringen vil opprettholde en obligatorisk markedsavgift for eksport av sjømat. Generisk markedsføring er omdiskutert, men det legges til grunn at det fortsatt er behov for en felles innsats fra næringen på dette området. Omfanget og nytten av den generiske markedsføringen bør evalueres jevnlig.

Boks 1.1 Regjeringens forslag til tiltak

Regjeringen vil:

- Videreføre kvalitetstilsyn i regi av Norges Råfisklag og evaluere ordningen.
- Bidra til jevnere råstofftilgang gjennom hele året ved å:
  - Prioritere FoU innen levendelagring.
  - Videreføre kvotebonus for levendelagring og evaluere ordningen senest i 2017.
  - Videreføre ferskfiskordningen og evaluere ordningen senest i 2017.
  - Utrede flytting av kvoteåret.
- Arbeide for å øke andelen restråstoff som bringes på land.
- Prioritere kunnskap om hvilken betydning nye råvarer i fôret har for sjømattrygghet og kunnskap om mulige nye utfordringer/nye uønskede stoffer i sjømat.
- Videreføre arbeidet for å øke konsumet av norsk sjømat.
- Fjerne restriksjoner på redskapsvalg når ikke biologiske hensyn taler mot det.
- Justere størrelsesgrensene for lasteromsvolum på fiskefartøy når det er behov for det.
- Fjerne forbudet mot ombordproduksjon i torsketrålgruppen for fartøy uten leveringsplikt.
- Videreføre aktivitetskravet i deltakerloven.
- Videreføre praksis med unntak fra aktivitetskravet, som også legger til rette for en hensiktsmessig utvikling av ny biomarin aktivitet.
- Regionalisere leveringsplikten.
- Fjerne bearbeidingsplikten.
- Sette ned en kommisjon med henblikk på å avvikle aktivitetsplikten.
- Opprettholde fiskernes eierskap til salgslagene.
- Opprettholde systemet med minstepris, men utarbeide forslag til lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markedsplass gjennom å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris.
- Oppnevne en ekspertgruppe som kan gi råd om både forenklinger i selve minsteprisfastsettelsen og forbedringer i markedsmekanismene i systemet for førstehåndsomsetningen av fisk.
- Utarbeide forslag til lovendringer som gir verdikjeden økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger.
- Utarbeide forsalg til lovendring som synliggjør fiskesalgslagenes ansvar for å sikre balanse i utarbeidelse av forretningsvilkår.
- Opprettholde fiskesalgslagenes oppgaver innen ressurs- og kvalitetskontroll, men vurdere tiltak som kan bidra til å i større grad nå målet om en adekvat og lik kontroll basert på overordnede risikovurderinger.
- Trappe opp og bevilgningene til forskning og høyere utdanning innenfor de seks langsiktige prioriteringene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, der hav utgjør en av prioriteringene.
- Utarbeide en strategi for bioøkonomi.
- Styrke spesifikke virkemidler for marin sektor i budsjettet for 2016, herunder Forskningsrådets ordninger som retter seg mot sjømatindustrien.
- Styrke ressursforskningen i budsjettet for 2016 gjennom en økning i fiskeriforskningsavgiften.
- Styrke generelle programmer i Innovasjon Norges virkemiddelapparat i budsjettet for 2016. Følge opp marin sektor generelt og sjømatindustrien spesielt i sin bruk av Innovasjon Norge sine virkemidler.
- Prioritere arbeidet for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som vi ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger. Land med potensial for økt norsk sjømateksport skal tillegges vekt når det innledes nye forhandlinger.
- Fortsette det systematiske arbeidet for at sjømatnæringen skal ha fri markedsadgang til EU-markedet.
- I tilknytning til utredning av konsekvensene av en TTIP-avtale for Norge, særskilt vurdere konsekvenser for sjømatnæringen i EU og USA, samt alternativer for å sikre norsk sjømat i EU.
- Arbeide aktivt og målrettet for å begrense effektene av økt omfang av veterinære og tekniske handelshindre.
- Opprettholde en obligatorisk markedsavgift for eksport av sjømat. Omfanget og nytten av den generiske markedsføringen skal evalueres jevnlig.

2 Bakgrunn og premisser for meldingen

Sjømatindustriutvalget peker på at sjømatnæringen må ta hensyn til ulike interesser i samfunnet. For å skape bærekraftig utvikling må samfunnet legge vekt på miljø, økonomi og sosiale forhold. Noen av områdene er sammenfallende og kan realiseres uten målkonflikter. Andre må det gjøres avveininger mellom.

Miljømessig bærekraft vil alltid ligge i bunnen og legge føringer for næringen som helhet. En bærekraftig forvaltning av miljø og fiskebestander er en helt sentral forutsetning for lønnsomhet og verdiskaping i sjømatnæringen. Det er mellom de sosiale og økonomiske målene at myndighetene oftest vil ha behov for å gjøre avveininger. Kravet om rasjonalisering og økt produktivitet kan for eksempel gi konsekvenser i form av redusert sysselsetting eller sentralisering av produksjonen. Sjømatindustriutvalget slår fast at villfisknæringen, og da særlig hvitfisknæringen, har flere utfordringer og krav fra samfunnet enn andre deler av sjømatnæringen, for eksempel innen oppdrett av laks og ørret.

Produktivitetskommisjonen har i NOU 2015: 1 pekt på at sjømatnæringen står overfor strukturelle utfordringer som forsterkes og delvis også forårsakes av reguleringer som demper produktivitetsvekst og innovasjon.

Sjømatindustrileddet har ingen formelle etableringsbarrierer som fangst- og havbruksleddet (gjennom hhv. deltakerloven eller akvakulturloven). Men industrien må forholde seg til et høyt norsk kostnadsnivå. En må derfor være realistisk mht. hvor store marginer sjømatindustrien kan forventes å skape. Lønnsomheten i deler av sjømatindustrien har imidlertid over tid vært svak. Lav lønnsomhet vil kunne gi seg utslag i relativt lave lønninger og relativt lav avkastning på kapitalen, og innebære at humankapitalen og annen kapital kan kaste mer av seg i andre alternative anvendelser. Dette er ikke bærekraftig på lang sikt. Målet er en konkurransedyktig industri som evner å tiltrekke seg arbeidskraft og kapital og som bidrar til å øke verdien av råstoffet fra havet.

2.1 Utfordringer og muligheter

2.1.1 Sjømatindustriens utfordringer

Sjømatindustrien står overfor en rekke utfordringer. Noen er eksterne, og er vanskelige for både næring og myndigheter å påvirke. Andre utfordringer kan både industrien selv og/eller myndighetene gjøre noe med.

Kontroll på råstoffet. Sjømatindustrien, særlig innen villfisk, må håndtere store sesongsvingninger. Andre faktorer som påvirker råstofftilgangen er blant annet endringer i bestandsstørrelse, variasjoner i vandringsmønsteret til fisken, kvaliteten på råstoffet i de ulike sesongene og miljømessige utfordringer innen havbruk. Verdikjedene er svært ulikt organisert i de ulike sektorene og de er underlagt ulik regulering og styring. Sjømatindustrien er avhengig av godt samspill med både fangstleddet og havbruksproduksjonen for å sikre jevn tilgang på råstoff av god kvalitet. Dialog mellom aktører i verdikjeden er nødvendig for å unngå kvalitetstap og for å kunne gi et stabilt og forutsigbart tilbud i markedet.

Råstofftilgangen påvirker også utnyttelsen av produksjonskapasiteten på anleggene og effektiv bruk av kapitalutstyret. Sjømatindustrien har mulighet til å ta imot og foredle råstoff fra både fiskeri og havbruk. Det kan bidra til å redusere sesongsvingninger, øke kapasitetsutnyttelsen i industrien og fremme samarbeid og læring mellom sektorene. Det er imidlertid knyttet utfordringer til en slik vekselbruk, ved at mottak og bearbeiding av råstoff fra havbruk må forholde seg til et strengere sett av regler mht. blant annet smittevern og hygiene.

Oppdrettsnæringen består av mange, ofte helintegrerte, selskap med eierskap langs hele verdikjeden, mens den fiskeribaserte verdikjeden er mer oppstykket. Kun et fåtall av bedriftene i den fiskeribaserte verdikjeden er helintegrerte fra flåte til videreforedling og marked. Dette påvirker samhandlingen og mulighetene til å få tilbakeført viktig markedskunnskap i verdikjeden. Aktørene kan imidlertid inngå avtaler og kontrakter og

samarbeide på andre måter for å øke samhandlingen.

Konkurranse om innsatsfaktorer. Sjømatindustrien konkurrerer på linje med andre næringer om kapital og arbeidskraft. Den må kunne tilby konkurransedyktig lønn til de ansatte for å gjøre det attraktivt å jobbe i industrien. Ved å satse på forskning og innovasjon som fremmer verdiskaping og lønnsomhet vil det også blir mer interessant å investere i utvikling av sjømatindustrien.

Sterk konkurranse og økende markedskrav. Sjømatindustrien opererer i et globalt marked preget av sterk konkurranse. Sjømatindustrien og eksportleddet møter stadig økende markedskrav, og næringens produkter må være konkurransedyktige både på det nasjonale og det internasjonale markedet.

Markedsadgang. Sjømatindustrien eksporterer nesten hele sin produksjon. God markedsadgang er derfor avgjørende. Handelshindre i form av tollbarrierer, importkrav, valutasvingninger og tekniske og veterinære handelshindre skaper utfordringer.

Endringer. Sjømatmarkedene er dynamiske. Det skjer kontinuerlig endringer i reguleringer og handelsbetingelser, forbrukerens preferanser, innovasjoner hva gjelder produkter og produksjonsprosesser, i tillegg til konkurranse fra andre proteinkilder. Store endringer i markedet fører til endringer i prisbildet, noe som krever at sjømatprodusentene har omstillingsevne, innovasjonsevne, fleksibilitet og konkurransekraft for å overleve.

2.1.2 Sjømatindustriens muligheter

Sjømatindustrien har gode muligheter og et stort potensial.

Naturgitte fortrinn. Norge har tilgang til hav- og kystområder med rike ressurser og gode forhold for havbruk. Kort vei til store og godt betalende markeder i Europa er også et fortrinn. Rapporten *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050*[1] estimerer at potensialet for den marine verdiskapingen i Norge i 2050 er i overkant av 500 mrd. kroner. I sine beregninger av potensialet har en også inkludert marin ingrediensindustri og ringvirkninger (fôrproduksjon, leverandørindustri og kompetanse). Det er imidlertid flere forutsetninger som må være på plass for å muliggjøre økt vekst i fremtiden. Investeringer i FoU som blant annet bidrar til økt lønnsomhet og produktutvikling i sjømatindustrien må økes, miljø- og arealutfordringer må løses og en må dekke økende etterspørsel etter marine fôrressurser i takt med økt sjømatproduksjon.

Voksende befolkning trenger proteiner. Ifølge FNs matvareorganisasjon, FAO, vil verdens befolkning øke fra 7,3 til 9,7 milliarder mennesker innen år 2050. En voksende befolkning vil kreve mer mat. Akvakulturproduksjon har allerede i dag stor betydning for global matsikkerhet, men antas å få en større rolle i fremtiden i takt med etterspørselen etter proteinrik og næringsrik mat.

Innovasjon, utvikling og omstillingsevne. Sjømatnæringen har historisk vist innovasjonsevne og bygd kompetanse. Særlig innen fiskeri og havbruk har teknologiutviklingen ført til økt lønnsomhet og verdiskaping, men også industrileddet har vist stor evne til omstilling når forutsetningene for driften eller eksporten har endret seg. Videre vil økt automatisering, produktutvikling og effektiv logistikk i sjømatindustrien kunne styrke norsk sjømatindustri sin globale konkurranseevne.

Fra mengde til kvalitet. Det vil være en betydelig gevinst dersom norsk sjømatindustri klarer å dreie produksjonen fra mengde og over til kvalitet og markedsorientering. En satsing på høykvalitets- og nisjeprodukter til direkte konsum oppnår for eksempel langt høyere priser enn fisk som inngår i industriproduksjon i utlandet. Videre kan industrien i større grad ta i bruk restråstoffet og skape nye muligheter innen den marine ingrediensindustrien. Dette krever blant annet økt kompetanse hos de ansatte, samt bedre lønnsomhet i bedriftene for å kunne investere og utvikle driften.

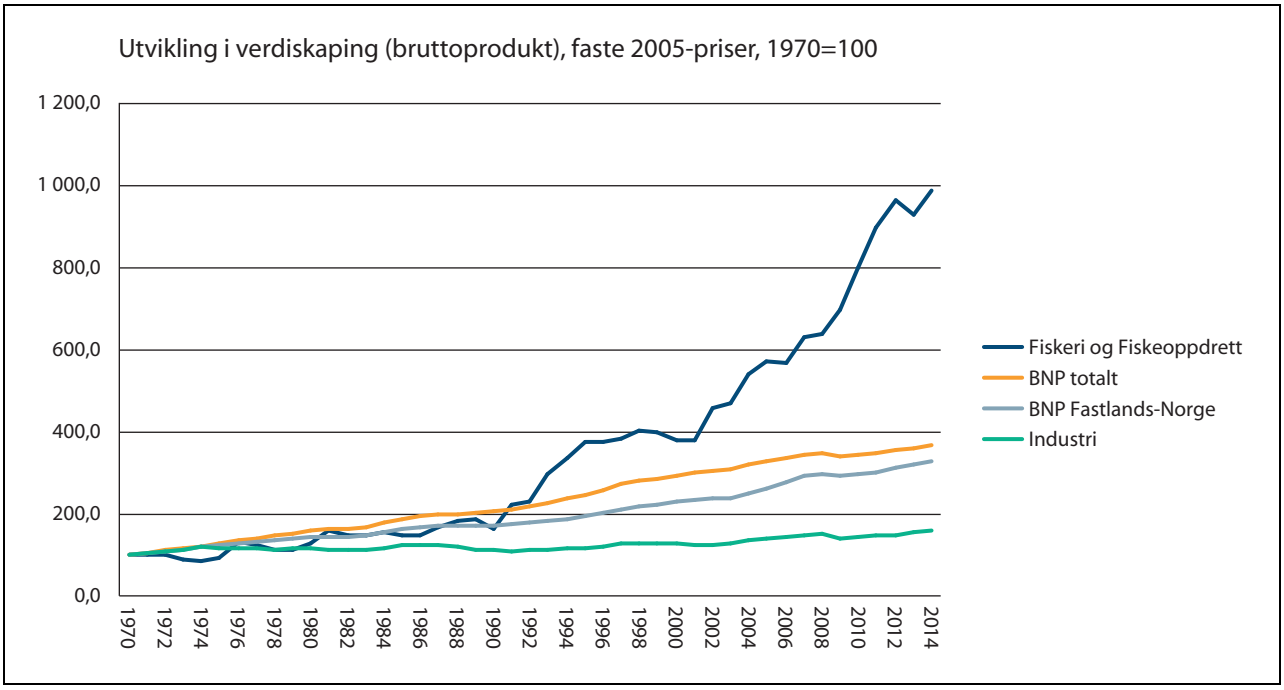
Produktivitet. Sjømatnæringen samlet sett er produktiv og bidrar til verdiskapingen i Norge. Det er mange metoder å måle produktivitet og verdiskaping på. Ser vi på bidrag til bruttonasjonalprodukt (BNP) har sjømatnæringen[2] siden 1970 nesten tidoblet verdiskapingen[3] målt i faste priser, mens landets totale BNP, inklusiv olje og gass, har vokst 3,7 ganger[4] jf. figur 2.1. Store deler av produktivitetsøkningen sammenfaller med utviklingen og veksten i havbruksnæringen, men

[1] Sintef Fiskeri- og havbruk 2012: Verdiskaping basert på produktive hav i 2050. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (DKNVS) og Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA)

[2] Norsk sjømatnæring er i denne sammenheng definert som summen av den havbruksbaserte- og den fiskeribaserte verdikjeden. Videre nedstrøms aktiviteter som marin ingrediensindustri er ikke inkludert i analysen.

[3] Verdiskaping er definert som bruttoprodukt eller bidrag til BNP. Det er lag til grunn samme verdimål som benyttes i nasjonalregnskapet og av SSB.

[4] Sintef Fiskeri og havbruk 2015, Nasjonal betydning av sjømatnæringen, en verdiskapingsanalyse med data fra 2013.



Figur 2.1 Utvikling i bruttoprodukt (BNP) som mål på verdiskaping– relatert til andre næringer,[1] faste 2005-priser 1970=100.

[1] Sjømatindustrien inngår her i Fiskeri- og oppdrett. Industri utgjør annen industri i Norge.

Kilde: Sintef Fiskeri og havbruk 2015, Nasjonal betydning av sjømatnæringen, en verdiskapingsanalyse med data fra 2013.

også fiskeridelen har bidratt gjennom strukturering og effektivisering.

Sterk posisjon i markedene og økt etterspørsel etter sunn mat. Norsk sjømatindustri produserer i stor grad produkter med en sterk posisjon i markedene og oppnår i lange perioder gode priser, for eksempel på laks og innen konvensjonell sektor. Denne posisjonen bør videreutvikles. Et annet fortrinn for norsk sjømatindustri er økt velstand og stigende etterspørsel etter sunn og næringsrik sjømat, både nasjonalt og globalt. Økt konsum av sjømat er ikke bare ønskelig ut i fra næringens behov, det er også et uttalt mål for helsemyndighetene. Regjeringen har i Folkehelsemeldingen, Meld. St. 19 (2014–2015) varslet at de ønsker å fremme en helsevennlig livstil, herunder å få flere til å følge de nasjonale kostrådene. Inntaket av fisk og annen sjømat er i dag lavere enn det norske helsemyndigheter anbefaler. Sjømat har unik ernæringsmessig verdi og er en viktig del av et sunt kosthold.

2.2 Avgrensning av meldingen

Denne meldingen legger vekt på sjømatindustriens utfordringer, muligheter og forslag til tiltak. Med sjømatindustrien menes den delen av industrien som tar hånd om råstoffet fra det landes på kaikanten eller hentes opp fra merd, og frem til videreforedler eller sluttbruker i Norge eller utlandet.

Sjømatindustrien er imidlertid en del av en helhetlig verdikjede. Det vil være tiltak i andre deler av verdikjeden som kan være sentrale i diskusjonen om sjømatindustrien rammebetingelser. Meldingen omhandler derfor tiltak både oppover og nedover i verdikjeden som er særlig relevant for sjømatindustriens rammevilkår og lønnsomhet.

NOU 2014: 16 har stor vekt på utfordringer innen villfisk, og da særlig hvitfisk. Det er naturlig all den tid det er denne delen av industrien som over tid har hatt lavest lønnsomhet og de største utfordringene. I deler av verdikjeden vil de tre sektorene hvitfisk, laks og pelagisk ha de samme utfordringene, som for eksempel når det gjelder kostnadsnivå, tilgang på kompetent arbeidskraft og teknologiske utfordringer innen automatisering mv. I andre deler av verdikjeden er det villfisken som har spesifikke utfordringer. Det er således naturlig at villfisk, og spesielt hvitfisk, får størst oppmerksomhet i denne meldingen.

Sjømatindustriutvalget foreslår tiltak på mange områder, ikke bare knyttet konkret til sjømatindustrien. Ikke alle tiltakene fra NOU 2014: 16 følges opp i denne meldingen. Noen er allerede

behandlet i egne meldinger, andre tiltak vurderes i egne prosesser i fremtiden.

Utvalgets forslag innen oppdrett av laksefisk er fulgt opp i Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* som ble lagt frem våren 2015.

Sjømatindustriutvalgets forslag som omhandler kvotesystemet og ressursrente vil bli behandlet videre av et nytt offentlig utvalg, nedsatt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015. Dette utvalget skal foreta en gjennomgang av kvotesystemet og hvordan dette bør se ut i fremtiden. At kvotesystemet er oppe til vurdering skal likevel ikke være til hinder for justeringer og tilpasninger. For å sikre at næringen også på kort og mellomlang sikt gis anledning til å tilpasse sin kapasitet til ressursgrunnlaget og holde tritt med produktivitetsveksten i samfunnet for øvrig, er det nødvendig at strukturkvoteordningen fortsetter å fungere, herunder også med eventuelle nødvendige justeringer og utvidelser.

3 Høring av NOU 2014: 16

NOU 2014: 16 Sjømatindustriens rammevilkår ble sendt på høring 16. desember 2014, med frist til å avgi høringsuttalelse 30. mars 2015. Ulike høringsinnspill vil bli kommentert underveis der dette er naturlig. Sjømatindustriutvalgets rapport ble sendt til 58 høringsinstanser. I tillegg ble rapporten lagt ut på departementets nettsted, med mulighet for alle til å komme med innspill. Nærings- og fiskeridepartementet mottok 77 høringssvar.

3.1 Høringsinstanser

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Sametinget
Aust-Agder fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune
Østfold fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Fiskeridirektoratet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Havforskningsinstituttet
Veterinærinstituttet
Finans Norge
Sjømat Norge (tidl. Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening)
Hovedorganisasjonen Virke
Innovasjon Norge
Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Fiskarlag
Norges Kystfiskarlag
Norsk Industri
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Næringslivets hovedorganisasjon
Norges Råfisklag
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag SA
Vest-Norges Fiskesalslag
Rogaland Fiskesalgslag
Norges Sildesalgslag
Norske sjømatbedrifters landsforening
Skagerakfisk
Fiskekjøpernes forening
Sjøsamisk fangst- og fiskeriorganisasjon
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning
Nettverk for fjord og kystkommuner
Norges handelshøgskole
Universitetet i Tromsø
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Universitetet for miljø og biovitenskap
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Nordland
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

3.2 Avgitte uttalelser

Aker ASA
Alta kommune
Andøy kommune
Arbeiderpartiets sametingsgruppe
Arbeids- og sosialdepartementet
Axel Dammann
Bø Kommune
Båtsfjord Arbeiderparti
Båtsfjord Handelsstands fiskerigruppe
Båtsfjord kommune
Calanus
Fagforbundet i Troms

Finnmark Arbeiderparti
Finnmark fylkeskommune
Fiskarlaget
Fiskebåt
Fiskekjøpernes forening
Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond
Fiskeridirektoratet
Fiskesalgslagenes samarbeidsråd
Flakstad kommune
Forskningsrådet
Fritt Norden Norge
Geir Teigen
Gratangen kommune
Hadsel kommune
Hamarøy kommune
Hammerfest kommune
Hasvik kommune
Havforskningsinstituttet
Hvaler fiskeriforening og Fredrikstad og Rygge fiskerlag
Innovasjon Norge
Justis- og beredskapsdepartementet
Karlsøy kommune
Krabbin AS
Kunnskapsdepartementet
Kystens tankesmie
Kystpartiet i Nordland
Lebesby kommune
LO Midt-Troms
LO
Lofotrådet
Møre og Romsdal fylkeskommune
Natur og ungdom
Naturvernforbundet i Troms
Nei til EU
NNN avdeling Tromsø
NNN
Noodt & Reiding
Nord Trøndelag fylkeskommune
Nordland fylkes fiskarlag
Norges kommunistiske parti
Norges Kystfiskarlag
NSL
Odd J Solberg
Pelagisk Forening og Pelagisk Servicekontor
Per Roger Vikten
Rogaland Fylkeskommune
Sametinget
Samvirkesenteret
Sjømat Norge
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sortland kommune
Steigen kommune
Storfjord kommune
Sør-Trøndelag Fylkeskommune
Troms Fylkeskommune
Vestlandsrådet
Vestvågøy kommune
Vestvågøy SV
Veterinærinstituttet
Vikna kommune
Virke
Værøy Fiskarlag
Vågan kommune
Ørebech kommentarer til Arnesen
Øst Finnmark regionråd

4 Status og utviklingstrekk i sjømatindustrien

Den totale sjømatproduksjonen i verden var ca. 60 millioner tonn i 1970. I 2014 var den steget til i overkant av 164 millioner tonn. Til sammenligning var den totale produksjonen av sjømat i Norge anslagsvis 3,8 millioner tonn i 2014, som er en økning på 13 pst. sammenlignet med ti år tilbake. Økningen i sjømatproduksjonen i Norge kommer i hovedsak fra oppdrett av laks og ørret, hvor det på 1980-tallet og utover har skjedd en betydelig positiv utvikling innen avl, sykdomsbekjempelse og teknologiutvikling.

Dette kapitlet tar for seg status og utviklingstrekk i sjømatindustrien.

4.1 Norsk sjømatindustri

Norsk sjømatindustri bestod i 2013 av omtrent 440 bedrifter som til sammen utgjorde ca. 9 700 årsverk og hvor sektorene[1] laksefisk, hvitfisk og pelagisk fisk er de største. Litt mindre enn halvparten av bedriftene er lokalisert i de tre nordligste fylkene. Utviklingen i sjømatindustrien har over tid gått i retning av færre og større enheter. Likevel består norsk landindustri fortsatt av mange små og mellomstore bedrifter spredt langs norskekysten. I tillegg er det om lag 170 bedrifter innen engroshandel med sjømat som sysselsetter vel 1 300 årsverk. Dette er bedrifter som primært driver med handel/distribusjon, og ikke foredling.

4.1.1 Verdikjeder

Verdikjedene innen sjømatnæringen er ulikt organisert, jf. figur 4.1. Det er store forskjeller mellom den fangstbaserte næringen og oppdrett. Mens dagens oppdrettsnæring består av mange, ofte helintegrerte selskap med eierskap langs hele verdikjeden, er den fangstbaserte verdikjeden mer differensiert med adskilt eierskap til fangst og foredling. Men også her skjer det endringer, først og fremst ved at fangstleddet enten kjøper seg inn på eiersiden i industribedriftene eller etablerer egne foredlingsanlegg.

Gjennomsnittlig produksjonsvolum per bedrift varierer fra sektor til sektor i sjømatindustrien, ref. figur 4.2. Spesielt innen hvitfisk er det mye mindre volum enn i havbruk og pelagisk sektor. Oppdrettsnæringen har i all hovedsak hatt en jevn årlig produksjonsvekst over tid, mens produksjonen i villfisknæringen varierer mellom artene, som avhenger av årlige kvoter. I dag videreforedles ca. en tredel av konsumråstoffet som totalt er tilgjengelig, før det blir eksportert. Inkluderes råstoffet som går til mel- og oljeproduksjon, er foredlingsgraden ca. 38 pst. Bearbeidingsgraden varierer mye mellom artene. For hvitfisk er andelen ca. 43 pst., pelagisk (inkl. mel/olje) ca. 48 pst, pelagisk konsumråstoff 35 pst., laksefisk ca. 24 pst. og skalldyr ca. 85 pst.

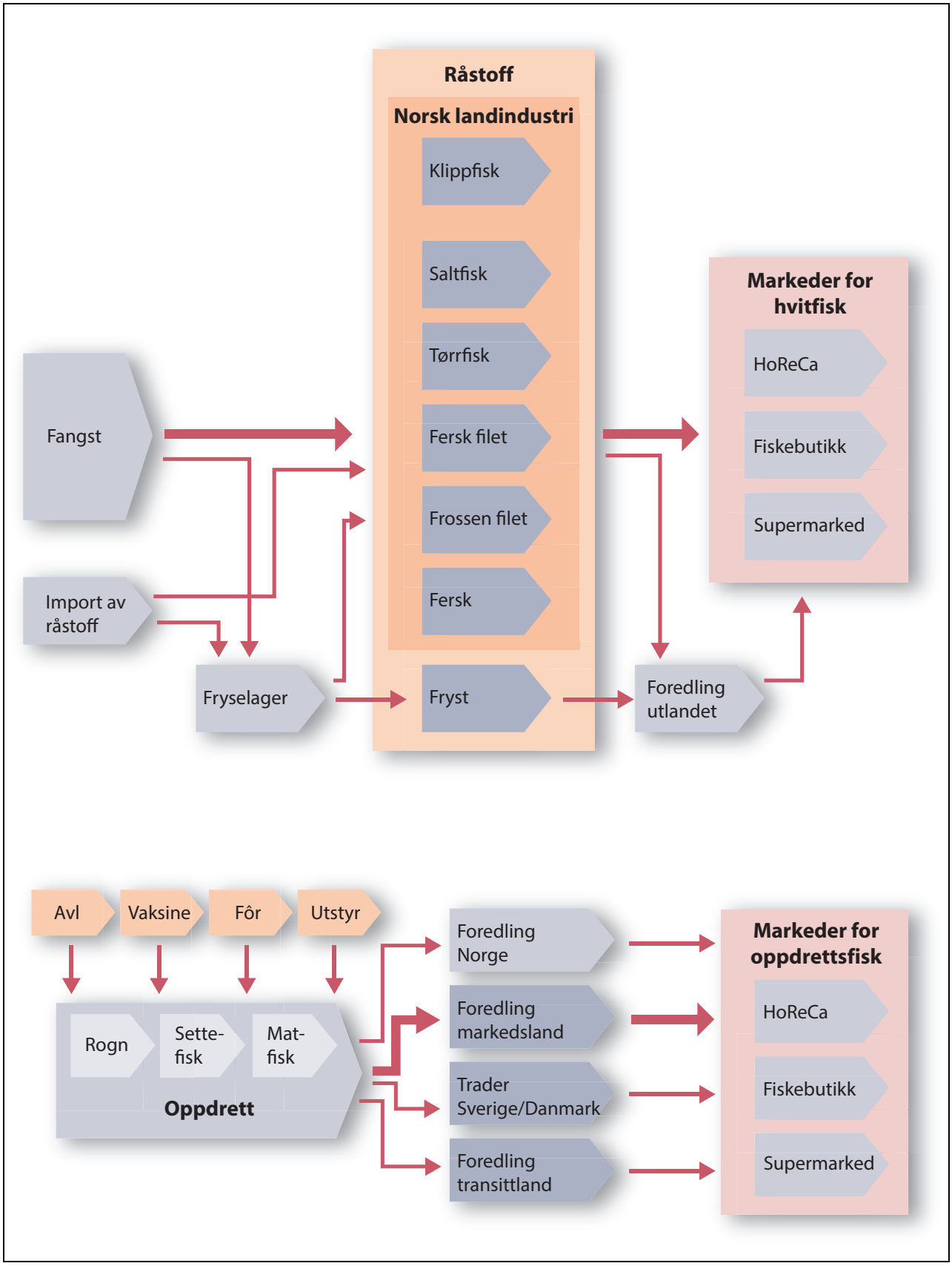
4.1.2 Lønnsomhet

Ifølge driftsundersøkelsen for fiskeindustrien utarbeidet av Nofima, har lønnsomheten i norsk sjømatindustri vært svak i en årrekke, særlig innen filet av hvitfisk[2]. Det er stor variasjon i lønnsomheten, både mellom og innad i de ulike sektorene i sjømatindustrien, samt over tid. Flere bedrifter har aktivitet på tvers av de ulike sektorene, mens andre produserer kun basert på en eller flere arter innenfor samme sektor. Bildet av sviktende lønnsomhet i sjømatindustrien er dermed langt mer nyansert enn det gjennomsnittstallene for hele sjømatindustrien er, illustrert i figur 4.3.

Foreløpige beregninger fra Nofima viser at lønnsomheten i sjømatindustrien i 2014 var den beste siden 1994. Økte priser og høye kvoter for torsk og makrell gav økt lønnsomhet i 2014 sam-

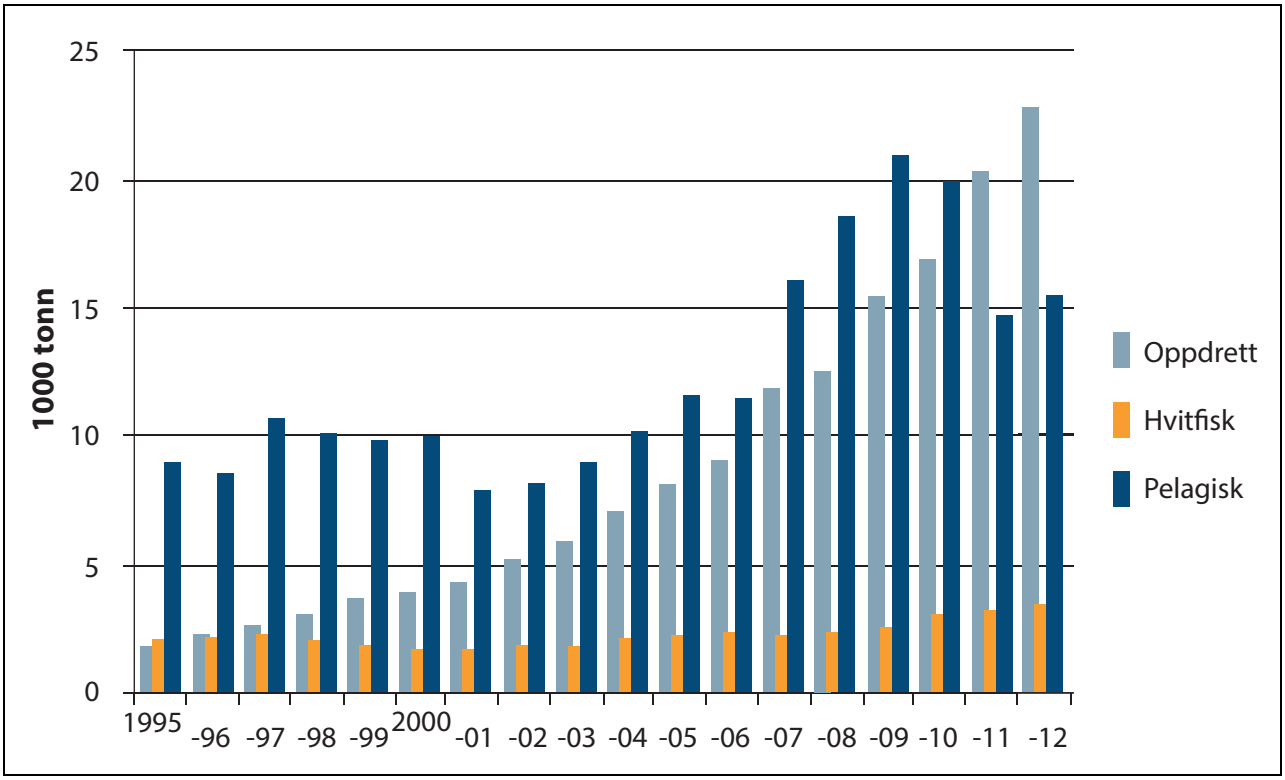
[1] Laksefisk: Inkluderer laks og ørret. Hvitfisk: De viktigste hvitfiskartene er torsk, sei, hyse, lange og brosme. Pelagisk fisk: Inkluderer artene ansjos, brisling, hestmakrell, kolmule, laksesild, lodde, lysprikkfisker, makrell, polartorsk, sardin, sild, strømsild, sølvtorsk, tobis og annen sil, trompetfisk, villsvinfisk og øyepål.

[2] I Nofimas beregninger er det korrigert for ekstraordinære poster knyttet til gevinst eller tap ved salg av driftsmidler samt ekstraordinære nedskrivninger på driftsmidler og utbytte eller resultatandel fra datterselskaper. Dette gjør det mulig å se på ulike lønnsomhetstall for selve videreforedlingsdelen innenfor de ulike sektorene.



Figur 4.1 Verdikjeder innen fiskeri og havbruk – norsk sjømatnæring.

Kilde: Nofima

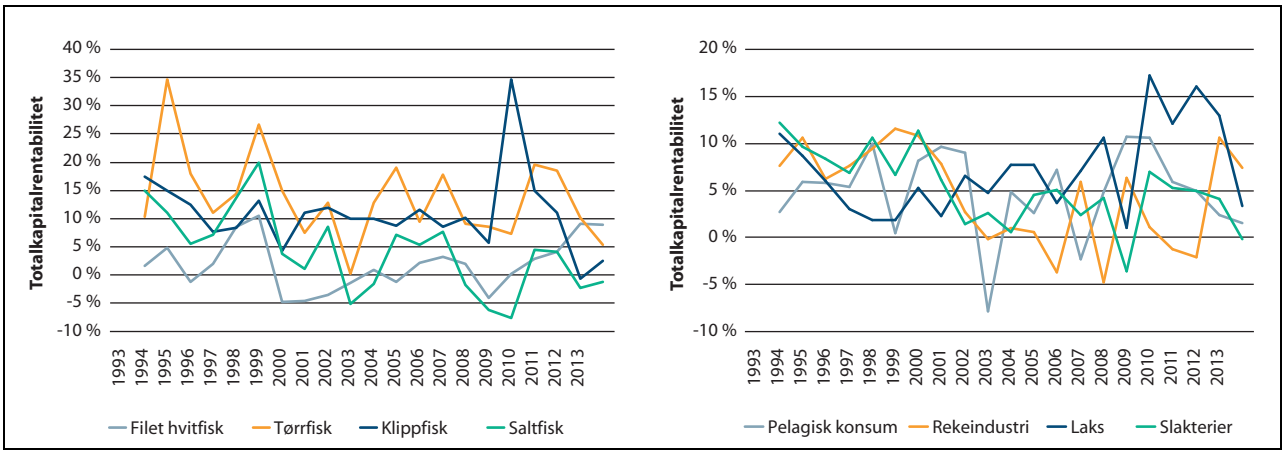


Figur 4.2 Gjennomsnittlig produksjon per bearbeidingsbedrift i sjømatindustrien (1000 tonn).

Kilde: Asche m.fl. (2014)

menlignet med foregående år. Tallene fra 2014 mangler fortsatt mange bedrifter som videreforedler laks. Lønnsomheten er best i de store bedriftene, og det er særlig klippfisk, tørrfisk og pelagisk konsumindustri som utmerker seg positivt. Fortsatt har deler av filetindustrien problemer med å oppnå lønnsom produksjon.

Økte priser henger nødvendigvis ikke sammen med økt etterspørsel. Svingninger i valutakursen har stor betydning for konkurransekraften i en eksportrettet næring som sjømatnæringen. Eksporten som går til EU betales som oftest i euro, mens sjømathandelen med asiatiske land, Nord- og Sør-Amerika og afrikanske land, ofte betales i amerikanske dollar. En svakere norsk krone sett opp mot fremmed valuta, øker konkurranseevnen og derigjennom lønnsomheten til norske industri- og eksportbedrifter. En gunstig valutasituasjon i 2014 med svekket krone har derfor hatt stor betydning for inntjeningen til norske sjømatindustribedrifter. Denne utviklingen har fortsatt inn i 2015.



Figur 4.3 Lønnsomhetsutvikling i sjømatindustrien, totalkapitalrentabilitet 1993–2013.

Kilde: Nofima

4.1.3 Eksport, hjemmemarked og import

Sjømatnæringen er i stor grad eksportrettet, og om lag 95 pst. av fisken går til utenlandsk konsum og videreforedling. Eksporten har vokst kraftig de senere tiår, både i verdi og volum. Dette skyldes en jevn økning i produksjonen av oppdrettslaks, sammen med høye laksepriser. I 2014 eksporterte sjømatnæringen 2,6 millioner tonn sjømat til en verdi av nærmere 69 mrd. kroner. Verdien fra laksefisk utgjør om lag to tredeler av den totale eksportverdien for sjømat i 2014. Hvitfisk representerer om lag 17 pst., mens 10 pst. består av pelagisk fisk som sild, makrell og lodde. Hele 62 pst. av den totale verdien eksporters til EU til både videreforedling og konsum. Norge er likevel det viktigste enkeltmarkedet for sjømatnæringen. I 2014 handlet nordmenn 90 000 tonn sjømat til husholdningskonsum til en verdi av 7,6 mrd. kroner.

Norge importerer også sjømat og marint råstoff. I 2014 var importen på om lag 670 000 tonn til en verdi av nærmere 9 mrd. kroner. Importen består i hovedsak av fiskemel og fiskeolje som går til fiskefôr til oppdrettsnæringen.

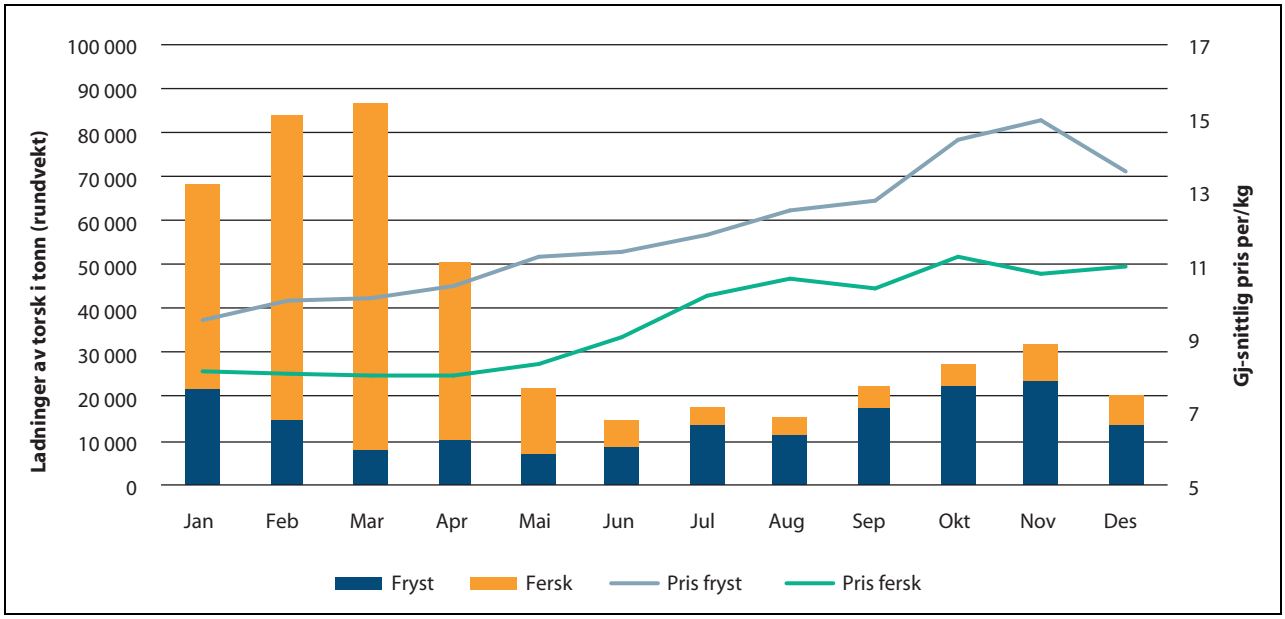
4.2 Hvitfiskindustrien

Hvitfiskaktørene deles tradisjonelt inn i to sektorer. Konvensjonell sektor omfatter produksjon av tradisjonelle produkter som saltfisk, klippfisk og tørrfisk. Hvitfisksektoren har øvrig produksjon av fryst og fersk, hel og filetert fisk. I 2013 var det registrert 218 bedrifter som produserer hvitfisk med om lag 3 550 sysselsatte. Antallet bedrifter i sektoren går ned, mens sysselsettingen har vært stabil de siste ni årene. Landinger av hvitfisk (torsk, hyse, sei, brosme og lange) var om lag 896 000 tonn, til en førstehåndsverdi på 8,6 mrd. kroner i 2014[3]. Eksportverdien fra hvitfisknæringen nådde samme år rundt 12 mrd. kroner, et rekordår for norsk hvitfisk.

Vandringsmønsteret til hvitfiskartene vanskeliggjør stabil produksjon for mange industribedrifter siden mesteparten av det ferske råstoffet landes i løpet av en hektisk vintersesong, jf. figur 4.4. Både førstehånds- og eksportpriser påvirkes i stor grad av råstofftilgangen gjennom året. Høye kvoter og store volum gir normalt lavere priser gjennom vintermånedene, mens torskeprisene stiger mot sommeren og høsten, når det er mindre tilførsel i det globale hvitfiskmarkedet. Kystflåten, som i all hovedsak leverer det ferske råstoffet, har på grunn av lavere tilgjengelighet på fisk, økte fangstkostnader i sommermånedene sammenlignet med kostnadene i vinterfisket. En stor andel av råstoffet fra havfiskeflåten eksporteres uten bearbeiding i Norge, mens en del går til klippfiskproduksjon i Norge.

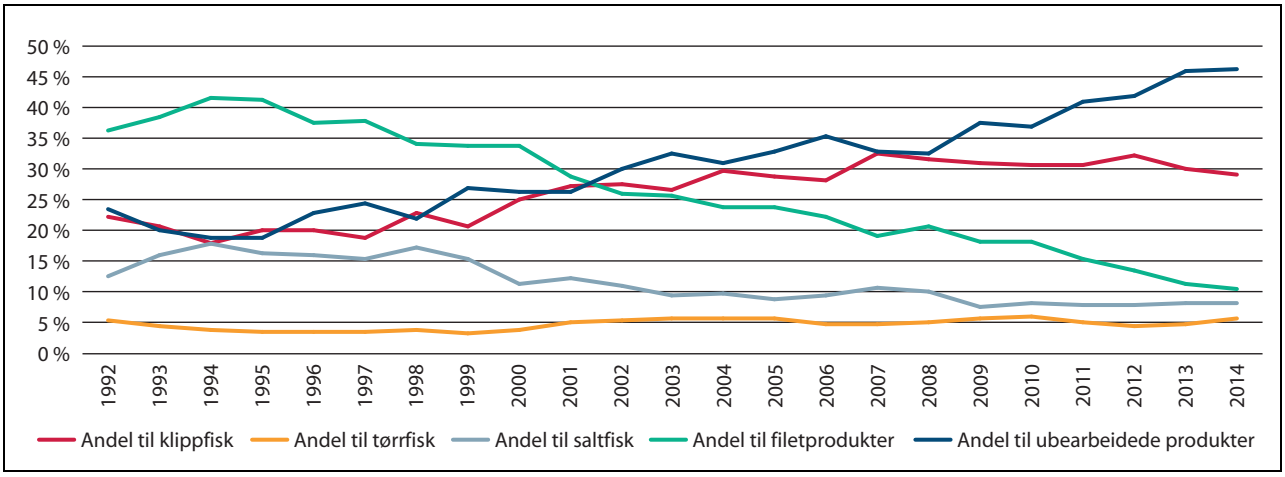
Utviklingen i hvitfisksektoren over tid, viser at bearbeidingsgraden er synkende, jf. figur 4.5. En stadig større andel av torsken går ut av landet ubearbeidet, dette viste seg også gjeldende for

[3] Dette er landinger fra alle fartøy (alle nasjonaliteter). Landingstall for 2014 fra Fiskeridirektoratet er foreløpige.



Figur 4.4 Landinger av torsk og gjennomsnittlig pris i første hånd, 2014.

Kilde: Nofima og Fiskeridirektoratet



Figur 4.5 Bearbeidingsgrad av hvitfisk, rund vekt, 1992–2014.

Kilde: Nofima

2014 da torskekvoten ble noe redusert. Det anslås blant annet at om lag 65 til 70 pst. av hel fersk torsk som eksporteres fra Norge, ender opp i utenlandsk filetindustri. I de senere årene har langt mer fersk torsk blitt eksportert fra Norge til videreforedling i utlandet som følge av høye kvoter. Redusert bearbeidingsgrad skyldes flere forhold, blant annet at norske arbeidskraftkostnader er relativt høyere. I de senere år kan økningen i eksport av ubearbeidet fisk også relateres til bedriftenes svekkede likviditetssituasjon. Salg av ferskt ubearbeidet råstoff gir liten lagertid eller kredittrisiko hos industribedriftene da tiden mellom kjøp av råstoff fra fisker til oppgjør i sluttmarkedet er kort.

Selv om arbeidskraftkostnadene er relativt høye er det råstoffkostnadene som utgjør de største utgiftene til industrien. Råvareforbruk utgjør den største delen av driftskostnadene i industrien med størrelsesorden 60-80 pst., jf. tabell 4.1. Lønnskostnadene i filetindustrien er mye høyere enn for konvensjonell industri, blant annet som følge av automatiseringsgrad. Forholdsvis lav andel lønn og lave kapitalkostnader er gunstig i et råvaremarked med stor usikkerhet knyttet til volum, råvarekvalitet og markedsforhold.

4.2.1 Filetindustrien

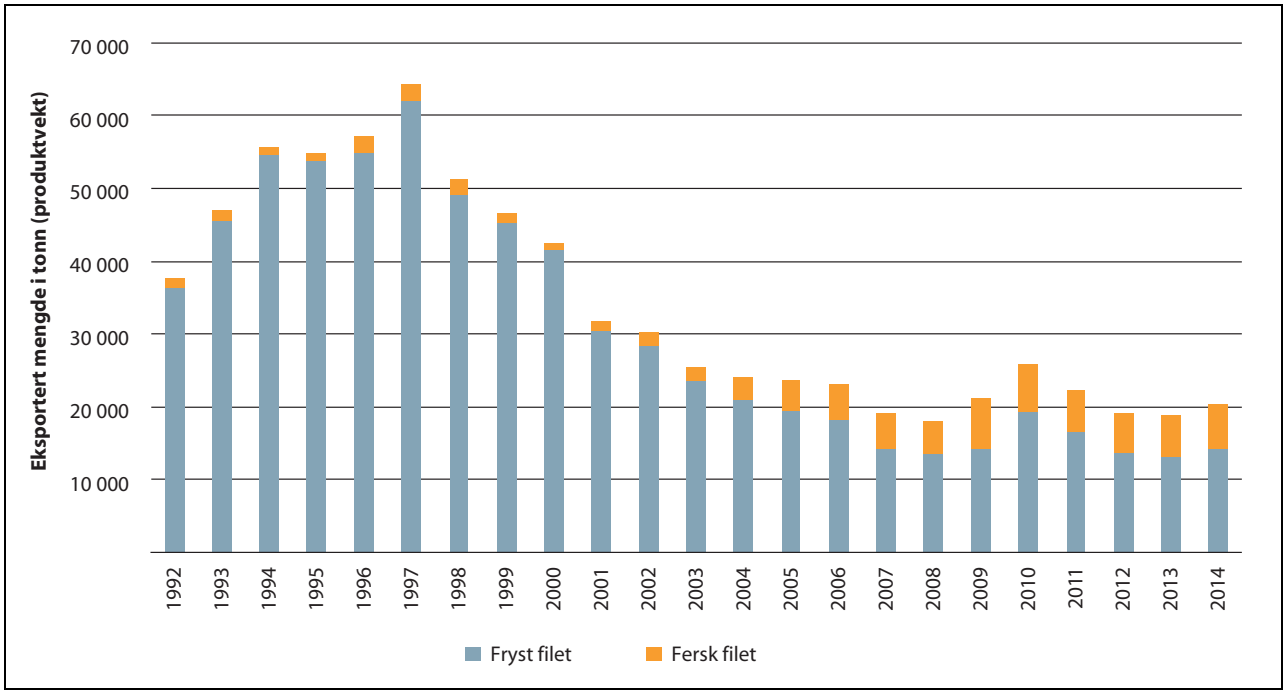
Filetindustrien innen hvitfisk har vært en av de største sektorene i norsk sjømatindustri etter at næringen vokste frem fra midten av 1950-tallet. Eksporten av filetprodukter nådde sin høyde i 1970-årene da det ble eksportert om lag 125 000 tonn filetprodukter.

Erfaringer viser at en arbeidsintensiv filetnæring i Norge er svært krevende i konkurranse med land med langt billigere arbeidskraft. Kina etablerte seg på 1990-tallet som en betydelig aktør innen filetproduksjon basert på import av fryst råstoff, først med råstoff fra Alaska pollock og senere også av torsk fra Barentshavet. Mange av de store internasjonale kjøperne av filet skiftet i løpet av 1990-årene fra torsk til rimeligere hvitfiskarter som Alaska pollock og oppdrettsarter som pangasius og tilapia, noe som bidro til å forverre konkurransesituasjonen til norske filetbedrifter. Dereguleringer og bortfall av subsidier i 1990-årene førte sammen med konkurransebildet til en sterk reduksjon i antall filetbedrifter i Norge. Filetindustrien i hvitfisksektoren er betydelig mindre i dag, men den er fremdeles en viktig del av sjømatindustrien med 10-12 større bedrifter. Filetpro-

Tabell 4.1 Kostnader i pst. av omsetning for hvitfisk konvensjonell, filet og samlet for hvitfisksektoren (2013)

	Hvitfisk samlet	Hvitfisk konvensjonell	Hvitfisk filet
Råvareforbruk	76,19	77,74	65,51
Lønnskostnader	10,56	9,22	18,47
Andre driftskostnader	10,52	9,41	16,06

Kilde: Sintef Fiskeri og havbruk, Digre m.fl (2014), Lønnsom foredling av sjømat i Norge.



Figur 4.6 Utviklingen i eksporten av fersk og fryst filet av torsk, 1992–2014 (tonn).

Kilde: Norges sjømatråd

duktene eksporteres til europeiske land som Danmark, Frankrike, Sverige og Storbritannia.

Filetbedriftene produserer både ferske og fryste produkter, men sliter med tilgang til ferskt råstoff gjennom hele året. Ujevn tilgang på råstoff som egner seg til filetproduksjon fører til at disse bedriftene ikke evner å utnytte produksjonskapasiteten eller tilfredsstille markedets krav om jevne leveranser. I snitt antas det at filetprodusenter innen hvitfisk i Norge har en kapasitetsutnyttelse på om lag 25-30 pst. Levendelagring av torsk og andre reguleringsordninger som ferskfiskordningen kan bidra til å utjevne sesongen i noen grad. Norsk filetindustri møter særlig konkurranse fra Island, som har bedre tilgang på fersk fisk i større deler av året. Som følge av dette har Island et fangstmønster og en flåtestruktur som i større grad muliggjør helårig produksjon av fersk filet til godt betalende markeder i Europa. Gode logistikkløsninger er en annen viktig forutsetning dersom Norge skal lykkes med å øke verdiskapingen innen foredling av sjømat.

Figur 4.7 Hvitfiskindustri.

Foto: Sjømat Norge, Øyvind A. Haram

4.2.2 Konvensjonell sektor

Konvensjonell sektor består hovedsakelig av små og mellomstore bedrifter som produserer saltfisk, klippfisk og tørrfisk, og i de senere år også pakking av ubearbeidet hvitfisk. Brorparten av klippfiskaktørene er lokalisert i Møre- og Romsdal hvor Ålesund etter hvert har utviklet seg til å bli en klippfiskklynge. I tillegg er store tradere innen hvitfisksektoren også lokalisert i regionen. Klippfisk er i dag det viktigste hvitfiskproduktet målt i verdi, og stod i 2014 for litt under en tredjedel av den totale eksportverdien av hvitfisk. Om lag 35 bedrifter eksporterte til sammen klippfisk for 3,7 mrd. kroner i 2014. De største artene i klippfiskproduksjonen er torsk og sei. Foruten bruk av ferskt råstoff produserer mange av bedriftene klippfisk basert på fryst råstoff fra havgående fartøy, noe som muliggjør helårig produksjon og dermed god kapasitetsutnyttelse og jevn leveranse til markedene. Norsk klippfisk eksporteres hovedsakelig som hel fisk og norske aktører merker en økende konkurranse fra kinesiske aktører som

har utviklet ferdig utvannede produkter som er langt enklere å tilberede. Hovedmarkedene for klippfisk er Portugal og Brasil som hver tar imot omtrent en tredel av total norsk klippfiskeksport. Lønnsomheten i klippfiskindustrien har gjennom flere år vært langt bedre enn andre sektorer i norsk sjømatindustri.

Om lag 50 norske aktører eksporterer tørrfisk og andre tørkede produkter av hvitfisk som hoder og rygger. Tørrfisksektoren holder i hovedsak til i Lofoten, men også enkelte andre steder i Nord-Norge. Eksporten går i all hovedsak til Italia og Nigeria hvor de best betalte produktene går til det italienske markedet. Norge eksporterte tørrfiskprodukter for om lag 900 mill. kroner i 2014. Den begrensede etterspørselen gjør imidlertid tørrfisk til et produkt som produseres i stabile kvantum årlig.

Saltfisk utgjør råstoffet til både norsk og portugisisk klippfiskproduksjon. I dag er det om lag 100 norske produsenter av saltfisk langs hele norskekysten. Saltfisk produseres ofte i kombinasjon med annen prosessering. Eksporten av saltfisk, både hel og filet, endte på 909 mill. kroner i 2014, hvorav Portugal stod for 70 pst. av eksportverdien. Andre viktige markeder er Spania, Italia og Hellas. Ved siden av eksporten går også mye av saltfisken til klippfiskproduksjonen i Norge. Lønnsomheten i saltfiskindustrien har vært svak i en årrekke, men her, som i andre sektorer, er spredningen mellom bedriftene stor.

Figur 4.8 Makrell.

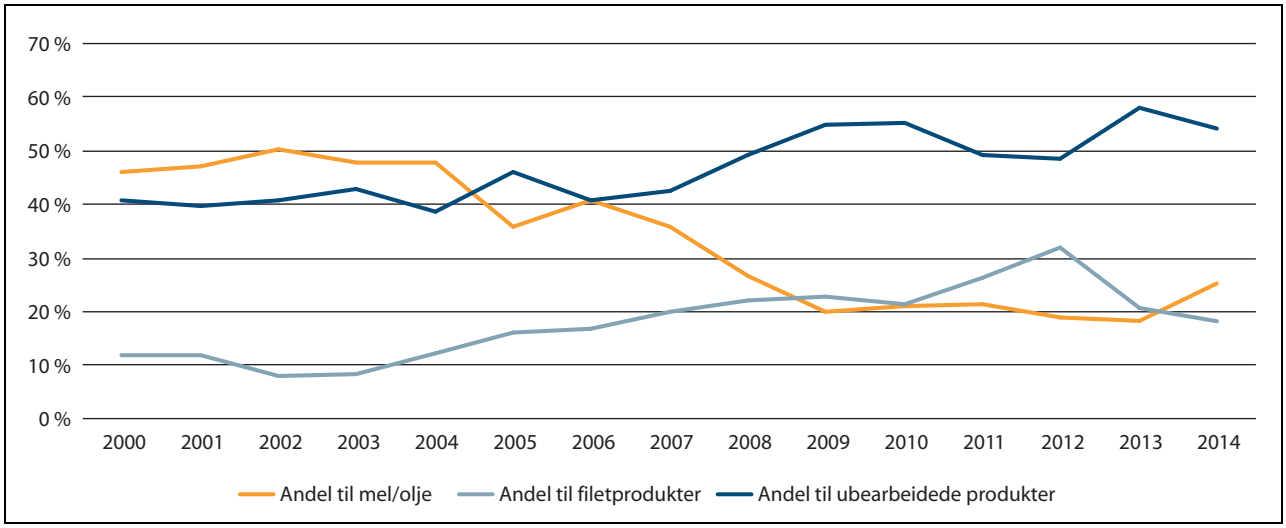
Foto: Nærings- og fiskeridepartementet

4.3 Pelagisk fisk

I 2014 ble det landet 1 489 000 tonn råstoff pelagisk fisk til en førstehåndsverdi på om lag 6,4 mrd. kroner. Eksportverdien fra pelagisk konsumindustri var på 7,5 mrd. kroner i 2014, hvorav sild, makrell og lodde står for om lag 95 pst. av verdien, jf. figur 4.10. Kvotene for sild og makrell har siden 1980-tallet økt betydelig. Samtidig har pelagisk fisk til konsum økt, i takt med en reduksjon av råstoff til oppmaling. God kunnskap om fangstredskaper som hever kvaliteten har bidratt til å løfte markedsverdien for råstoffet betydelig. I dag er det 65 registrerte kjøpere av pelagisk råstoff i Norge, hvorav fem er fiskemel- og oljefabrikker. I tillegg til dette finnes det fartøy med ombordproduksjon, som også er registrerte kjøpere av pelagisk fisk. Kun halvparten av de registrerte konsumbedriftene kjøpte i 2013 mer enn 1 000 tonn pelagisk råstoff. Dette betyr at sektoren består av mange små aktører, som kjøper pelagisk råstoff i tillegg til annet fiskeråstoff. I løpet av de siste årene har landindustrien i pelagisk sektor gjennomgått en betydelig omstrukturering, og det er i dag langt færre produksjonsanlegg sammenlignet med tidligere. I tillegg til dette har det vært en stor konsolidering på eiersiden. I dag kjøper de to største aktørene mer enn to tredeler av det totale råstoffet.

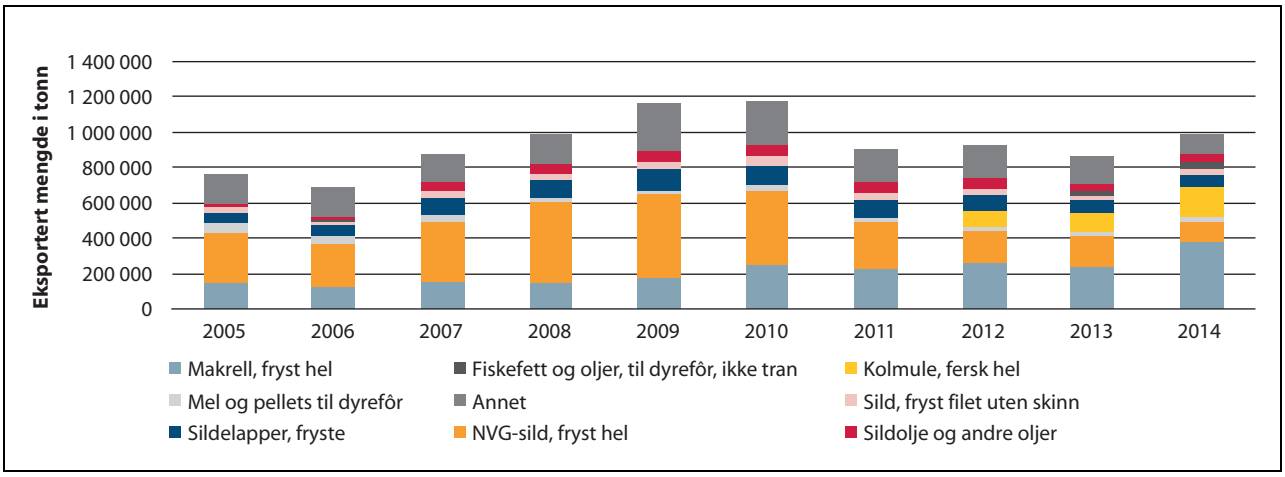
For pelagiske arter er det store svingninger i kvotene fra år til år. Sterkt varierende kvoteuttak for pelagiske bestander er spesielt utfordrende for industrileddet som skal drive lønnsom foredling og tilfredsstille markedet. I den norske konsumindustrien er sild det mest videreforedlede produktet, med konsummarkeder hovedsakelig i EU. Makrell eksporteres i all hovedsak fryst ubearbeidet til videreforedlingsindustrien i Kina, Sør-Korea og Japan. Lav bearbeidingsgrad av makrell innebærer at den norske industrien også går glipp av verdifullt restråstoff som etterspørres i fôrindustrien til laksenæringen.

Industribedrifter som videreforedler sild har fullautomatiserte linjer som også utnytter restråstoffet etter filetering. Av restråstoffet produseres fiskemel og fiskeolje som går inngår i produksjon av fiskefôr til oppdrettsnæringen. Avskjær



Figur 4.9 Bearbeidingsgrad av pelagiske arter (inkl. mel/olje), rund vekt. 2000–2014.

Kilde: Nofima



Figur 4.10 Utviklingen i eksporten av pelagiske produkter, 2005–2014 (tonn).

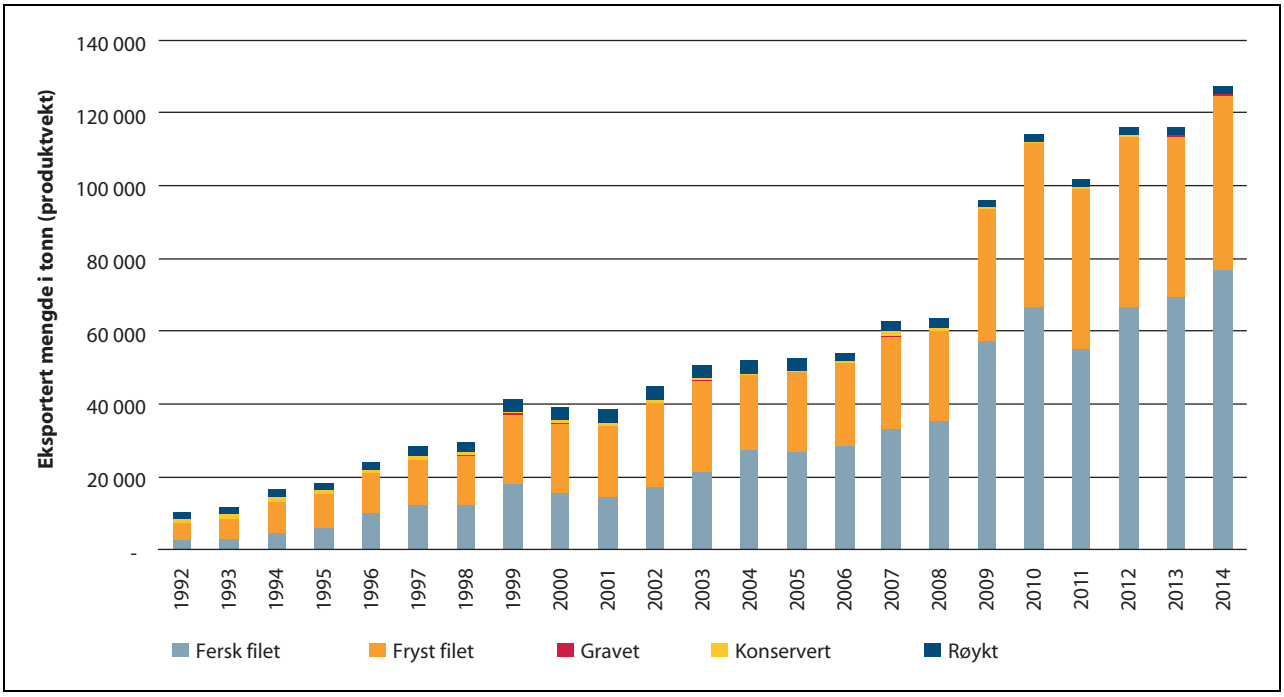
Kilde: Norges sjømatråd

fra sildefiletering er om lag 40 pst. av fisken. I takt med økt produksjon av oppdrettsfisk i Norge, øker behovet for marine ingredienser til fôrproduksjon.

Makrellbestanden er i dag i en god forfatning og fangstverdien har nå overgått fangstverdien til sild. Med god råstofftilgang kan økt bearbeiding av makrell i Norge bidra til å øke lønnsomheten innen pelagisk industri, både konsumindustrien og for produsenter av fiskemel og fiskeoljer. På grunn av dårlig rekruttering har imidlertid bestanden av norsk vårgytende sild vært nedadgående i flere år. Pelagisk industri har lenge slitt med overkapasitet og lav lønnsomhet. Etter en kraftig omstrukturering på eiersiden er bedriftene i dag i større grad rustet til å utnytte kapasiteten i anleggene. Råstofftilgang har også stor betydning for lønnsom drift.

4.4 Reker og skalldyr

I 2014 ble det omsatt ca. 36 000 tonn skalldyr og bløtdyr (ekskl. krill) til en samlet førstehåndsverdi av om lag 1,1 mrd. kroner. Reker står for 44 pst. av volumet og 52 pst. av førstehåndsverdien. I dag er det kun to bedrifter i Nord-Norge som foredler reker fra havgående fartøy der rekene fryses på havet. Kystnære fartøy langs hele kysten står for fangst og salg av ferske reker. I Nord-Norge er det 3-4 bedrifter som har flere mottaksstasjoner, mens det i Sør-Norge er to foredlingsanlegg og ca. 20 mottak. Eksporten av reker, skalldyr og bløtdyr nådde 1 mrd. kroner i 2014, hvorav 54 pst. av verdien var reker og 30. pst. var kongekrabbe, snøkrabbe og taskekrabbe. Rekene eksporteres til Sverige, mens kongekrabben eksporteres hoved-



Figur 4.11 Utviklingen i eksporten av videreforedlede produkter av laks (tonn), 2005–2014.

Kilde: Norges sjømatråd

sakelig som fryst eller levende, hvor sistnevnte oppnår betydelig høyere pris. Fryste produkter går til EU og USA, mens levende kongekrabbe eksporteres til Sør-Korea. Det er spesielt en svak inntjening for rekeindustrien, og flere mottak og videreforedlingsanlegg har blitt lagt ned de siste ti årene som følge av underskudd. De fleste som produserer reker og kongekrabbe er også aktive bedrifter innen hvitfiskproduksjon.

Utbredelsen av snøkrabbe har gjort denne arten kommersielt interessant, og fra og med 1. januar 2015 ble arten regulert i norske farvann. I 2015 har fem norske og åtte utenlandske fartøy levert snøkrabbe i norske havner. Samtlige fartøy driver ombordproduksjon og prosessering av snøkrabbe. Det er fire mottak i Nord-Norge som i dag tar imot levende snøkrabbe.

Det er eksportert snøkrabbe fra Norge til en verdi av 147 mill. kroner per september 2015. Hovedmarkedene for snøkrabbe er USA, Sør-Korea og Japan, hvor det meste eksporteres fryst via EU. Som for kongekrabben, oppnås det betydelig høyere pris for levende snøkrabbe sammenlignet med fryst.

Figur 4.12 Krabber klargjøres før de går inn i skanneren ved Hitramat på Hitra.

Foto: Jon-Are Berg-Jacobsen, Nofima

4.5 Laksefisk – laks og ørret

I 2014 ble det solgt 1,3 mill. tonn laks og ørret til en førstehåndsverdi av 43,4 mrd. kroner. Eksport-

verdien av laks og ørret var samtidig i underkant av 44 mrd. kroner samme år. Om lag 80-85 pst. av laksen som produseres i Norge, går ut av landet ubearbeidet. Produksjonen av laks og ørret har også vokst kraftig de siste ti årene. Andelen av produksjonen som går til videreforedling i Norge har imidlertid vært den samme over flere år. Dette betyr at man i takt med økt produksjon av laks, også har økt bearbeiding i Norge. I 2004 var norsk eksport av laksefilet ca. 47 000 tonn, mens den i 2014 var steget til om lag 117 000 tonn, jf. figur 4.11. I 2014 gikk over tre firedeler av total eksport av fersk ubearbeidet laks, både i kvantum og verdi, til EU.

Sysselsettingen i den norske verdikjeden for laks og ørret har vært i kraftig vekst de siste årene. Antall ansatte i settefisk- og matfiskproduksjon av laks og ørret har økt med nærmere 60 pst. siden 2005. Samtidig har antall sysselsatte i slakteriene økt med om lag 60 pst., til tross for en kraftig rasjonalisering med færre og større anlegg. I dag er det sysselsatt omkring 4 100 personer ved de 50 slakteriene, hvorav over 2 900 personer er sysselsatt i slakteprosessen. Dette inkluderer et betydelig antall innleide arbeidere. De øvrige 1 200 er sysselsatt i avdelinger som produserer filet, som halvfabrikata eller ferdigvare, noe stadig flere av slakteriene gjør. I tillegg består verdikjeden av et 20-talls bedrifter som driver videreforedling av laks og ørret og som sysselsetter i overkant av 700 personer. Det betyr at slakting og foredling av laks og ørret sysselsetter over 4 800 personer. Det er rundt 40 pst. av alle personer sysselsatt i norsk sjømatindustri.

Laksenæringen har i lang tid gjennomgått en omfattende strukturering hvor en rekke bedrifter er slått sammen til større selskaper. I 1990 stod de ti største aktørene for vel 10 pst. av produksjonen i Norge. I 2001 var andelen økt til 45 pst., mens i 2014 hadde de ti største aktørene økt sin andel til ca. 70 pst. Flere av de største aktørene har også produksjon i andre land som Chile, Skottland, Canada, Færøyene og Irland. Selv om det er store bedrifter er dette en næring som også består av mange små og mellomstore selskaper langs kysten. Dagens oppdrettsnæring som produserer laks og ørret består av om lag 130 selskaper. Dersom det tas hensyn til at flere av disse er datterselskaper, er det om lag 80 aktører i næringen.

Bedriftene i laksenæringen er til sammenligning med andre sjømatbedrifter både vertikalt og horisontalt integrert. Dette innebærer blant annet at bedriftene har eierskap langs hele verdikjeden fra fôrproduksjon, klekkeri, yngelproduksjon, smoltproduksjon, matfiskproduksjon, slakting og videreforedling til salg. I tillegg driver enkelte aktører med brønnbåter.

Figur 4.13 Laksefilet.

Foto: Sjømat Norge, Ingunn A. Mæhlum

Lønnsomheten i de ulike leddene i verdikjeden varierer mye. Innen slakting og videreforedling er lønnsomheten langt lavere enn for bedrifter innen matfiskproduksjon. Videreforedling av fisk er en mer manuell prosess, i tillegg til at råstoffkostnadene er høye. I de senere årene har eksportprisen på fersk ubearbeidet laks vært svært høy, i 2014 var gjennomsnittsprisen om lag 41 kr/kg. Høye priser for ubearbeidet laks, i tillegg til importtoll i viktige konsummarkeder som EU og relativt høye arbeidskostnader i Norge, hindrer også videreforedling av laksen i Norge. Tollbelastningen for røyket laks er på 13 pst., mens saltet laks 15 pst., og tollsatsen for hel ubearbeidet fisk er på 2 pst.

I dag eier store norske oppdrettsselskaper foredlingsanlegg og sløyelinjer både i EU og nær andre konsummarkeder. For eksempel økte eksporten av fersk ubearbeidet laks fra Norge til Polen fra 85 000 tonn i 2011 til nærmere 119 000 tonn i 2014, som er en sterk vekst på 40 pst.

Laks er et globalt produkt med svært mange markeder. EU er det viktigste, og stod i 2014 for om lag 70 pst. av den totale verdien fra eksporten av laks. Andre viktige markeder for norsk laks er Japan og USA.

5 Hele fisken i bruk – hele året

Det marine råstoffet er en verdifull ressurs som kan utnyttes i større grad enn det vi gjør i dag. Skal vi kunne anvende det marine råstoffet på en bedre måte, kreves det økt vekt på kvalitet. Råstoffet må behandles best mulig gjennom alle ledd i verdikjeden, slik at vi kan utnytte hele fisken.

For sjømatindustrien er det en utfordring å få jevn tilgang til ferskt råstoff av riktig kvalitet gjennom hele året. Dette gjelder spesielt for hvitfisksektoren, og da særlig torsk. Jevnere råstofftilgang og mulighet for mer helårig drift vil også bidra til å skape større verdier for sjømatindustrien.

Økt vekt på produktutvikling vil heve verdien på råvaren. I tillegg vil det kunne bidra til å fremme økt konsum av sjømat, noe som er viktig i et folkehelseperspektiv.

I dette kapittelet omtales de sentrale utfordringene norsk sjømatindustri står overfor i dag. Dette er utfordringer som næring og forvaltning må løse i felleskap. I sjøsamiske områder består sjømatindustri og flåte som regel av små enheter med lokale tilpasninger. Dette byr på spesielle utfordringer for flåte, sjømatindustri og marked. Dette må løses i samarbeid mellom næringen, forvaltningen og Sametinget.

Konkrete tiltak på de nevnte områdene er også omtalt senere i meldingen.

5.1 Kvalitet

Riktig kvalitet til riktig anvendelse er viktig for å utløse potensialet i sjømatnæringen. God kvalitet på råstoffet ved landing gir sjømatindustrien økt fleksibilitet til å velge hva råstoffet skal brukes til. Et viktig spørsmål er om de fiskeripolitiske reguleringene i stor nok grad fremmer kvalitet, eller om de i for stor grad har andre formål, som for eksempel fordelingshensyn mellom aktørene i flåten. Et helhetlig verdikjedeperspektiv vil fremme kvalitet og kan bidra til å øke verdien på sluttproduktet. Fangstmønsteret bør i større grad sees i sammenheng med markedets behov for riktig råstoff på riktig tidspunkt.

Tradisjonelt har sjømatindustrien hatt større vekt på effektiv råvareproduksjon fremfor markedsorientering og produktutvikling. Skal sjømatindustrien opprettholdes og utvikles må den, med sine høye kostnader, også skape større verdier av sine produkter.

5.1.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget peker på at sjømatindustriens konkurransefortrinn i et internasjonalt marked ligger i nærhet til produktive hav som kan fremskaffe store mengder råstoff av høy kvalitet.

Utvalget peker på at kundene i den internasjonale matvaresektoren blir mer og mer krevende. Internasjonale sluttmarkeder har økende krav til sjømaten de mottar. Dette påvirker igjen hva som kreves oppover i verdikjeden og har konsekvenser for hva slags investeringer sjømatindustrien skal foreta i fremtiden for å være konkurransedyktig.

Utvalget foreslår ikke konkrete tiltak når det gjelder kvalitet, men peker på at generelt vil diversiteten og kompleksiteten i moderne verdikjeder for matvarer innebære at bedriftene må innovere når det gjelder økonomisk organisering av sin virksomhet.

En rekke høringsinnspill har pekt på at kvalitet i alle ledd er en av næringens største utfordringer og at det ligger et stort potensial i å forbedre dette området. Videre hevdes det at det legges for mye vekt på kvantum, noe som vanskelig lar seg kombinere med optimal kvalitet.

Fiskesalgslagene er positive til å styrke kontrollarbeidet innen kvalitet og ønsker å bidra til økt vekt på kvalitet i næringen.

Høringsuttalelsene understreker også viktigheten av produktutvikling og markedstilpasning.

5.1.2 Departementets vurdering

Rapporter fra Nofima og Mattilsynet viser at det ligger et stort potensial i å forbedre kvaliteten på råstoffet som landes. Et bedre samspill mellom fisker og sjømatindustrien på land vil bidra til å sikre at råstoffet har den kvaliteten som industrien etterspør.

Figur 5.1 Kvalitetsarbeid på kaia.

Foto: Lidunn Mosaker Boge, Nofima.

Årsaken til varierende kvalitet kan være sammensatt. Noe kan skyldes at fiskeren ikke i tilstrekkelig grad blir prismessig kompensert for å levere fisk av god kvalitet, da prisen i hovedsesongen for torsk ofte ligger nært opp til minstepris, uavhengig av kvalitet. Organiseringen av førstehåndsomsetningen slik den er i dag, har derfor konsekvenser for kvaliteten på råstoffet som landes.

Departementet mener at markedsmekanismen i førsteomsetningen ikke fungerer optimalt. Regjeringen ønsker derfor å oppnevne en ekspertgruppe som skal gi råd om endringer i utformingen av minsteprissystemet og hvordan man kan forenkle selve minsteprisfastsettelsen, jf. kapittel 9.

5.1.2.1 Fangsthåndtering og kvalitet

Det er i dag varierende kvalitet på torsk og hyse som ilandføres[1]. Råstoff med dårlig kvalitet medfører verdiforringelse. Kvalitetsfeilene forplanter seg videre, noe som får negative konsekvenser for det økonomiske resultatet i industribedrifter som bearbeider råstoffet.

Det er ifølge Nofima en klar sammenheng mellom hvilke redskaper som brukes og kvaliteten på fisken. Garn og snurrevad er de redskapstypene som gir flest fangstskader og dårligst kvalitet. Samtidig er det disse redskapstypene som øker mest blant kystflåtens landinger. Om lag halvparten av torskefangstene fra vintersesongen for 2014 ble fanget med garn. Vesentlige deler av råstoffet som leveres av kystflåten er dårlig utblødd, har spalting, slag- og klemskader. Andelen fisk med dårlig kvalitet er på samme nivå eller dårligere sammenlignet med 2004. Krokredskapene line og juksa kommer best ut. Redskapsvalg og fartøyutforming er derfor svært sentralt for å fremme kvaliteten i hvitfisksektoren, jf. kapittel 6. I tillegg kan levendelagring av fisk bidra til øke kompetansen og bevisstheten rundt skånsom fangstbehandling. Levendelagring bidrar dermed ikke bare til sesongutjevning, men øker også kvaliteten på fisken.

Fangstskader er ikke alltid synlige på utsiden og for hver fisk med store eller små skader, taper

[1] Nofima-rapport 2014: Kvalitetsstatus for råstoff av torsk og hyse.

industrien. Filetindustrien taper mest, med en beregnet tapsverdi på 13 pst., noe som tilsvarer rundt 100 mill. kroner, beregnet ut fra eksportverdien i 2013[2]. Også klippfisk- og saltfiskprodusenter sender variabel kvalitet ut av landet. Den samlede tapsverdien for disse to kategoriene er beregnet til å utgjøre rundt 50 mill. kroner.

Innenfor pelagisk industri er noen av de viktigste kvalitetsbestemmende faktorene forekomsten av parasitter og åte, i tillegg til fiskens fettinnhold. Disse faktorene er naturgitte, og det er store variasjoner både når det gjelder årstid, fiskeslag og fangstområde. Dette gjør det vanskelig å forutsi kvaliteten på fisken i den enkelte fangst.

5.1.2.2 Kvalitetstilsyn

I Prop. 93 L (2012–2013) *Lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova)* ble det skissert tiltak for å bedre kvaliteten på råstoffet som landes, herunder forslag om å styrke tilsynet med råstoffkvalitet og råstoffbehandling i regi av fiskesalgslagene. Den 1. januar 2015 trådte prøveordningen med kvalitetstilsyn i kraft. Etter bestemmelsen skal Norges Råfisklag føre tilsyn med forskriftens §§ 5 til 8 for hvitfisksektoren i Nordland, Troms og Finnmark.

Kvalitetstilsynet skal være et supplement til Mattilsynets kontroll med næringen. Formålet er å styrke tilsynet etter fiskekvalitetsforskriften, hvilket skal bidra til å bedre kvaliteten på fiskeråstoff. Ordningen pålegger fiskesalgslagene å påse at *næringen selv* tar ansvar for å fremme kvaliteten på råstoffet.

Prøveordningen med kvalitetstilsyn har ifølge Råfisklaget hatt positive effekter. Erfaringer så langt viser at fiskerne og mottakene har mer behov for dialog og veiledning enn forventet.

Departementet vil videreføre prøveordningen med kvalitetstilsyn og evaluere effekten av ordningen før det besluttes om den skal gjøres permanent og eventuelt gjøres gjeldende for hele landet.

5.2 Bedre utnyttelse av restråstoff og mindre svinn

Marint restråstoff er en verdifull ressurs som i fremtiden bør utnyttes i mye større grad enn det vi gjør i dag. Det er en økonomisk, etisk og miljømessig gevinst i å utnytte de marine ressursene i havet bedre. I dag kastes en for stor del av torskekvoten over bord som restråstoff. Det er en stor ressurs som går til spille. Videreutvikling av en fungerende bioøkonomi vil handle om at flåten og industrien makter å håndtere det som i dag defineres som restråstoff til andre anvendelsesområder. Vi kan ikke i fremtiden sløse med ressursene på den måten som har blitt gjort frem til nå.

5.2.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget peker på at bedre utnyttelse av de marine ressursene herunder restråstoff vil kunne bidra til økt lønnsomhet for sjømatindustrien i fremtiden. Utvalget peker blant annet på at kapasitetsregler for lasterom om bord i fiskefartøyene begrenser hvor mye som kan tas i land av slo og hoder. Videre peker utvalget på at dårlig fortjeneste forhindrer fiskerne å ta restråstoffet på land.

En rekke av høringsinnspillene understreker at økt utnyttelse av råstoffet er viktig i fremtiden. Økt bearbeiding i Norge vil gi mer restråstoff. Noen tar til orde for at en i denne sammenheng må se på omregningsfaktoren som brukes.

5.2.2 Departementets vurdering

5.2.2.1 Marint restråstoff

Ivaretakelse av restråstoff har både en økonomisk, miljømessig og ernæringsmessig side.

I 2013 ble det estimert at marin ingrediensindustri genererte en omsetning på i overkant av 2,5 mrd. kroner. Det er imidlertid et stort potensial i å øke utnyttelsesgraden av restråstoff, spesielt i den største flåten i hvitfisksektoren. De største volumene av ikke utnyttet restråstoff er hoder, slo og lever fra hvitfisk. Videre er det et potensial for å utnytte blod fra oppdrettsnæringen.[3]

Nesten halvparten av restråstoffet anvendes i foredling av ensilasje. Videre er produksjon av fiskemel og fiskeolje, samt oljer og proteiner basert på ferskt råstoff fra havbruksnæringen, viktige anvendelser. Rundt ti pst. av restråstoffet utnyttes til konsum i form av sjømatprodukter. Innen laks, pelagisk og hvitfisk er det imidlertid et potensial i å øke andelen restråstoff som går til humant konsum gjennom bedre tilgang til sortert restråstoff av høy kvalitet.

Norge er vertsland for en internasjonalt basert industri som importerer og foredler marine oljer til konsum- og helseprodukter. Sammen med

[2] Nofima, 2014: Kvalitetsstatus for råstoff av torsk og hyse.

[3] Analyse av marint restråstoff 2014, Sintef Fiskeri og Havbruk

Boks 5.1 Marint restråstoff

Marint restråstoff er definert ved det som ikke er det primære hovedproduktet ved anvendelse av et råstoff. Sintef Fiskeri og Havbruk har i *analyse av marint restråstoff 2014* estimert og beregnet omfanget og bruken av marint restråstoff i 2014. De tar utgangspunkt i en råstoffbase på 3,4 mill. tonn fisk og skalldyr, hvorav 885 000 tonn er restråstoff. I 2014 ble 71 pst. av dette utnyttet, dvs. ca. 628 000 tonn. Det er i hovedsak restråstoff fra hvitfisksektoren som ikke utnyttes.

Restråstoffet er sammensatt og konserveres på ulike måter før det går inn i en rekke hovedprosesser der de viktigste er separering av oljer og proteiner, videreforedling/pakking og produksjon av fiskemel og fiskeolje.

Boks 5.2 Prøveprosjekt for mottak av fisk ved Hovden fiskeindustri AS

Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Hovden Fiskeindustri AS tillatelse til å gjennomføre et prøveprosjekt for mottak av fisk. Forsøkene vil bli utført med bistand fra Nofima, og har i tillegg en prosjektgruppe bestående av Norges Fiskarlag, Sjømat Norge og Norges Råfisklag. Hovden fiskeindustri skal veie fisken både i rund og sløyd tilstand i et elektronisk system. Målet er å få fram konkrete data som kan danne grunnlag for å utvikle nye moderne mottaks-, innveiings- og kontrollsystemer ved mottak av fisk. Prøveprosjektet vil gå over ett år, og skal evalueres etter utløpet av prøveperioden.

industrien, som utnytter norskbasert restråstoff, danner de et viktig utgangspunkt for utviklingen av en mer avansert marin ingrediensindustri.

Optimal utnyttelse av restråstoff innebærer at en også tar hensyn til kostnadene ved å ta i land og utnytte råstoffet, sett opp mot hvilken verdi det gir. Per i dag er det ikke nødvendigvis optimalt å utnytte et restråstoff maksimalt, noe som også reflekteres i at ikke sjømatnæringen ennå ser seg tjent med å føre alt råstoffet på land.

Stadig mer av råstoffet blir imidlertid ilandført, blant annet fordi flere sløyer fisken etter å ha kommet i land. Marint råstoff er en ressurs som er ettertraktet. Økt etterspørsel vil på sikt også bidra til økt pris på restråstoff og gjøre det mer økonomisk interessant for hvitfiskflåten å ta denne ressursen inn på land.

Departementet ønsker en god ivaretakelse av all fangst og råstoff. Dette må også sees i sammenheng med arbeidet innen bioøkonomien der en legger vekt på bærekraftig utnyttelse av biologisk materiale, jf. kapittel 10.

Målet er at all fangst skal ilandføres. Havressursloven gir hjemmel til det gjeldende ilandføringspåbudet, men det ligger ikke til rette for et generelt påbud om ilandføring av alt restråstoff. Fiskeflåten er foreløpig ikke i stand til å ivareta råstoffet på en god måte (man må ha ekstra tanker for i ilandføre dette, noe som mange fartøy ikke er bygget for i dag). Landindustrien er heller ikke i stand til å ta imot dette over alt per i dag.

Ilandføring av *all* fangst kan først bli realistisk på litt lengre sikt, dersom for eksempel etterspørselen av restråstoff øker eller det blir rimeligere å ta det i land. Næringen må derfor selv inntil videre vurdere hvordan restråstoffet skal utnyttes på en god måte. De bør derfor ha fleksibilitet og handlingsrom til å gjøre dette. Departementet vil arbeide for at reguleringen av næringen, herunder regler for fartøyutforming, ikke hindrer at verdifullt biologisk materiale blir tatt vare på og utnyttet.

5.2.2.2 Matsvinn

Bruken av restråstoff handler om å øke verdiskapingen i industrien som helhet ved å redusere svinnet i verdikjeden mellom fisker og industri.

Figur 5.2 Torskehoder er et verdifullt produkt.
Foto: Sjømat Norge.

Arbeidet med matsvinn legger vekt på å redusere svinnet fra industri til forbruker.

Effektive strategier for å redusere matsvinn bør imidlertid utvikles på alle nivåer i verdikjeden, herunder identifisere årsaker til matsvinn, mulige løsninger, nøkkelaktører og prioriteringer.

Utvikling av forbrukervennlige produkter kan, i tillegg til å gjøre sunne valg enkle, redusere matsvinn. Eksempelvis vil økt foredlingsgrad i sjømatindustrien øke råvaretilgangen til fiskeförindustrien og forbrukerne kan i større grad kjøpe deler av fisken og ikke hele. Det er viktig å se på matsvinn i et livsløpsperspektiv og i hele verdikjeden.

Myndighetene og alle aktører i matnæringen, har inngått en intensjonsavtale om reduksjon av matsvinn. Intensjonsavtalen vil erstattes av en konkret avtale om reduksjon i løpet av 2016. Arbeid med å bevare kvalitet er særlig viktig for å redusere matsvinn på sjømatområdet. Håndtering av fisken i første ledd påvirker hvor raskt kvaliteten reduseres og hvor lenge den kan tilbys i butikk og holde seg i kjøleskapet. Lenger eksponeringstid i butikk gir økt fortjeneste. Det er viktig å sikre kvalitetsbevarende håndtering (teknologi, produksjon, emballasje, rask nedkjøling og ubrutt kjølekjede gjennom alle ledd, samt logistikk).

5.3 Jevnere råstofftilgang

Tilgang på ferskt råstoff gjennom hele året er en utfordring for sjømatindustrien. Dette gjelder spesielt innen torskesektoren.

5.3.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget peker på at norske fiskeressurser er gjenstand for store naturlige svingninger fra år til år. Dette får økonomiske konsekvenser for næringen, både av markedsmessig og kapasitetsmessig karakter. Kvotevariasjoner stiller hvitfisksektoren overfor større utfordringer enn det man finner i pelagisk sektor, der mel- og oljeanvendelsen har fungert som et tilleggsmarked ved store variasjoner i kvotene.

En rekke høringsinstanser mener det viktigste tiltaket for økt lønnsomhet i sjømatindustrien er at industrien får tilgang på mer ferskt råstoff.

5.3.2 Departementets vurdering

Landingsmønsteret i torskefiskeriene er svært sesongpreget. Spesielt er kystflåtens landinger styrt av fiskens vandringsmønster og tilgjengelighet nær kysten i vintermånedene. Fiskeren tilpasser sitt fangstmønster rasjonelt etter både fiskens tilgjengelighet og kvalitet. Næringen har skapt viktige fortrinn ved å høste på bestandene når kvaliteten er best. Eksempler på dette er både makrell, sild, lodde og delvis torsk med sitt kvalitetsmerke skrei.

Arbeidet med å jevne ut sesongen må derfor også sees opp imot fangsteffektivitet og lave fangstkostnader under skrei- og vårtorskefisket i første halvår. Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse pekt på at dette antas å slå kraftigere ut i et samfunnsøkonomisk totalregnskap enn den merpris en evt. kan oppnå ved å flytte større deler av fisket til høsten. Jevnere sesong vil i en slik kontekst kun flytte marginer fra flåten til industrien og ikke øke verdiene totalt sett.

Fordelen ved jevnere råstofftilgang kan ikke kun vurderes ut fra ulike fangstkostnader og prisdifferanser. Det er en markedsmessig utfordring for industrien at om lag 80 pst. av fersk torsk landes i løpet av årets fire første måneder. I midten av juni 2015 gjenstod for eksempel kun 6,6 pst. av kystflåtens torskekvote, mot 4,5 pst. i 2014.

Ujevn råstofftilførsel gjør industriproduksjon krevende. Sterke svingninger i råstofftilgangen betyr også lav utnyttelse av kapitalutstyr i perioder av året hvor leveransene av fersk fisk er marginale. Lav utnyttelse av kapitalutstyret påvirker lønnsomheten negativt, samtidig som det også får følger for attraktiviteten til arbeidsplassene. Sjømatindustrien er kompetansedrevet. For å tiltrekke seg riktig og stabil arbeidskraft over tid må det tilstrebes å tilby helårsarbeidsplasser. En vellykket videreutvikling av norsk sjømatindustri handler om å tilby stabile helårige arbeidsplasser. Det betyr ikke nødvendigvis flere arbeidsplasser, men større lønnsomhet og attraktivitet bak hver enkelt arbeidsplass.

Filetindustrien har tidligere i stor grad basert seg på råstoff fra ferskfisktrålerne, som i mindre grad tilfredsstiller markedskrav til ferskhet og kvalitet. I de senere årene har trålerne i stor grad gått over til å fryse fangsten på havet.

Normalt vil eksportprisene for fersk filet og andre ferske fiskeprodukter være høyest i andre halvår. Et jevnere landingsmønster er gunstig også med tanke på de muligheter dette gir for å få en høyere pris og økt kontinuitet i leveransene i markedet. Regjeringen vil legge til rette for reguleringstiltak som kan å ivareta industriens behov for jevnere råstofftilgang. Tiltak som er relevante i denne sammenheng er for eksempel ferskfiskordningen, kvotefleksibilitet, levendelagring og endring av kvoteår.

5.3.2.1 Ferskfiskordningen

Den tidligere bifangstordningen på torsk for konvensjonelle kystfiskefartøy ble erstattet av en ny og mer fleksibel ordning kalt *ferskfiskordningen* f.o.m. 2013. Formålet med ordningen er å strekke fisket utover året, og at det landes mest mulig fersk fisk.

Ferskfiskordningen innebærer at fartøy som lander fersk torsk utenom hovedsesongen kan oppnå en kvotebonus.

Det er særlig Finnmark (og spesielt Øst-Finnmark) som har hatt nytte av ferskfiskordningen ettersom det er i denne regionen fisket i hovedsak foregår i andre halvår.

Ferskfiskordningen har i de senere årene vært det mest effektive virkemiddelet med sikte på å forskyve noe av kystflåtens fangst av torsk over til andre halvår. Ordningen har også stimulert til ferske leveranser av hyse, sei og andre arter til landindustrien denne perioden.

Regjeringen vil videreføre ferskfiskordningen og evaluere den senest i løpet av 2017.

5.3.2.2 Kvotefleksibilitet mellom år i torskefiskeriene

Norge og Russland ble høsten 2014 enige om å ta i bruk kvotefleksibilitet mellom kvoteår på inntil 10 pst. i fisket etter torsk og hyse fra og med 2015. Mellom nasjonene gjelder kvotefleksibiliteten på totalkvotenivå, og den gjelder begge veier – det vil si inntil 10 pst. av totalkvoten kan forskutteres ellers overføres til neste år. Det er opp til Norge hvordan vi ellers håndterer kvotefleksibiliteten, det vil si om den også skal gjelde ned på fartøygruppenivå og på fartøynivå.

Fiskeridirektoratet har hatt en arbeidsgruppe som har vurdert implementering av kvotefleksibilitet mellom kvoteår i torskefiskeriene. Gruppen har foreslått at kvotefleksibiliteten vil bli gjort gjeldende ned på gruppenivå fra førstkommende årsskifte, men at det vil være for tidlig å innføre dette på fartøynivå.

Kvotefleksibilitet på gruppenivå vil bety at et under- eller overfiske i en fartøygruppe overføres til gruppekvoten for den samme fartøygruppen det påfølgende året. Dette reduserer behovet for refordelinger mellom gruppene, og bidrar således til større forutsigbarhet[4].

Det er pekt på at kvotefleksibilitet i seg selv ikke vil bidra til utjevning av sesongen/landingene i torskefisket. Det kan derfor bli nødvendig å videreføre ferskfiskordningen for å oppnå dette.

Det ligger an til at kvotefleksibilitet vil bli innført også i fisket etter nordøstarktisk sei, som er en norsk bestand. Kvotefleksibilitet for nordøstarktisk sei innføres imidlertid kun på totalkvotenivå ved førstkommende årsskifte, og deretter på gruppenivå (og ev. på fartøynivå) først fra årsskiftet 2016/2017, slik at aktørene i næringen kjenner premissene allerede ved inngangen til nytt kvoteår.

5.3.2.3 Levendelagring av torsk

Levendelagring innebærer at villfanget torsk fangstes skånsomt med det formål at den skal lagres levende i et merdanlegg inntil den slaktes og selges. En økning i andelen torsk som leveres til levendelagring og fangstbasert akvakultur, er et av flere tiltak som kan bidra til å innfri markedets etterspørsel etter ferske kvalitetsprodukter gjennom året. For industrielle kunder som stiller store krav til både stabile leveranser og kvaliteten på råstoffet, ligger det store muligheter i å tilpasse tilbudet bedre gjennom levendelagring.

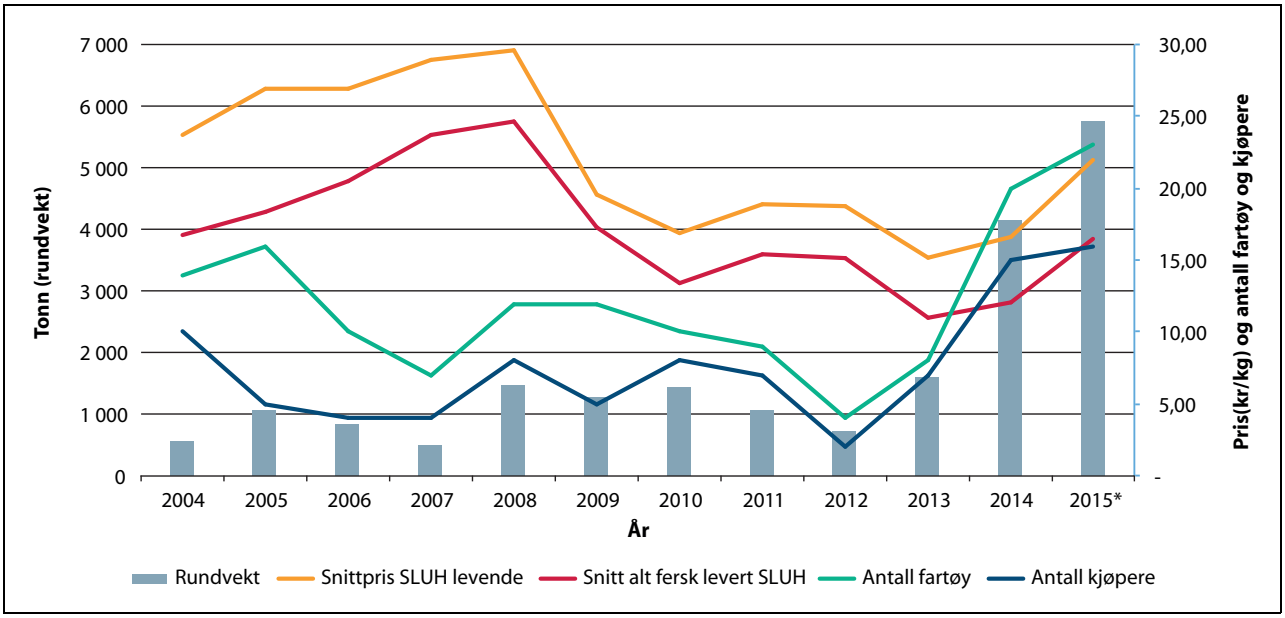
Også i de sjøsamiske områdene er det viktig å få til levendelagringsordninger som både er tilpasset den mindre flåten, bedrifter og andre samfunnsstrukturer, slik at også sjømatnæringen i disse fiskerike områdene kan få et innovativt kvalitetsløft på råstoffet, tilpasset dagens og fremtidens høyt betalende marked.

Foreløpig er levendelagret fisk i stor grad eksportert hel fersk og ikke benyttet som råstoff til bearbeiding i industrien. For at det skal være lønnsomt å bearbeide må prisen disse produktene oppnår i markedet i tillegg overgå den ekstra kostnaden ved å tilby dette.

Levendelagring av torsk har økt betraktelig de siste årene som følge av kvotebonus til fiskeren for levering av levende torsk til lagring. I 2014 og 2015 har fiskere mottatt 50 pst. kvotebonus for levering av levende torsk til levendelagring. Dette betyr at fartøyets kvote er belastet med halvparten av fangsten. I de årlige fiskeriregulerinngene har det i 2014 og 2015 vært en avsetning på 4 000 tonn til kvotebonus for levendelagring.

---

[4] Kvotefleksibilitetens innvirkning på handlingsregelen og kvotefastsettelsen for torsk er en del av kvoterådgivningen og ligger tilgjengelig på Havforskningsinstituttets nettsider.



Figur 5.3 Utvikling av levendelagret fisk 2004–2015.

Kilde: Norges Råfisklag

I 2014 og 2015 ble det levert henholdsvis 4 150 tonn og 5 760 tonn, som er en markant økning fra foregående år[5], jf. figur 5.3. Kvotebonusen er i seg selv den viktigste faktoren for å motivere til levendefangst.[6] Det er videre viktig med forutsigbare rammevilkår for aktørene innen levendelagring Regjeringen vil videreføre kvotebonus ut 2017. For å sikre forutsigbarhet for aktørene bør ordningen med kvotebonus videreføres i noen år. Ordningen vil bli evaluert senest i løpet av 2017.

5.3.2.4 Endring av kvoteåret

Hovedbegrunnelsen for å vurdere en endring av kvoteåret har vært et mål om å oppnå et jevnere landingsmønster i torskefiskeriene. Det er en rekke tiltak som kan bidra til et jevnere landingsmønster. Endring av kvoteåret kan være et av dem. Dagens kvoteår, som starter 1. januar, gir få insentiv til den minste flåten til å «spare» kvote til senere på året når det er bedre betalt. Dette fordi det er risiko for at man ikke får fisket kvoten, man går glipp av eventuelle refordelinger og det er høyere kostnader med å ta kvoten utenfor hovedsesongen.

Boks 5.3 Regjeringens strategi for levendelagring av fisk

Regjeringens strategi for levendelagring av fisk ble lansert i juni 2014. Strategien har som mål å bidra til høyere priser og økt verdiskaping i torskesektoren gjennom:

- Utjevning av tilbudet av fersk torsk
- Kvalitetsøkning på råstoffet
- Teknologiutvikling og kunnskapsbygging

Torskens vandringsmønster gir et fangstmønster med store sesongvariasjoner, noe som gjør det utfordrende å lykkes i ferskproduktmarkedene. Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp strategien gjennom tiltak som forenkling av regelverk, kvotebonus for levering av fisk til levendelagring, samt tilskudd til økt kunnskapsbygging.

Etter at kvotereguleringene ble innført i 1990 har det vært en klar dreining mot å lande den største delen av torskefangstene første halvår. Endring av kvoteåret har vært et av tiltakene som har blitt vurdert for at sjømatindustrien skal kunne oppnå økonomisk forsvarlig drift.

Fiskeridirektoratet har uttalt at en endring av kvoteåret vil ha størst praktisk betydning for sjø-

[5] Totalkvantumet i 2014 og 2015 er basert på landingssedler (det som er satt inn i merd). Tidligere var det sluttseddeltall som lå til grunn. Volumtall basert på landingssedler vil være noe større enn det som fremkommer på sluttseddel på grunn av tap av vekt, dødelighet mv i levendelagringsperioden. Sluttseddel utstedes på det tidspunktet førstehåndsomsetning finner sted.

[6] Økt lønnsomhet i torskesektoren, statusrapport 1. halvår 2015, Nofima.

Figur 5.4 Levendetorsk håves om bord.

Foto: Bjørn Tore Forberg, Nofima.

matindustrien i Øst-Finnmark, og at ferskfiskordningen, kvotebonus og levendelagring av torsk er tiltak som fungerer godt for at industrien skal ha tilgang på råstoff. Fiskeridirektoratet mener konsekvensene av en endring av kvoteåret er beheftet med stor usikkerhet. I tillegg vil det være praktiske utfordringer som tidspunkt for ICES kvoteråd, kvoteforhandlinger med andre land, utarbeidelse av forskrifter og kvotebytte med andre land og tredjelandskvoter.

Island har endret kvoteåret, men erfaringene derfra har vist at endringene i struktur og mulighetene for å flytte kvoter mellom fartøy har hatt større betydning for å redusere fisket i hovedsesongen enn selve omleggingen av kvoteåret. De store næringsorganisasjonene; Norges Fiskarlag og Sjømat Norge har alle foreslått alternative tiltak for å oppnå jevnere landing av fisk gjennom året, herunder forslag om kvotefleksibilitet.

Det er knyttet usikkerhet til hvordan en endring av kvoteåret vil virke, og om det vil være et effektivt virkemiddel for å oppnå et jevnere landingsmønster i torskefiskeriet. En potensiell gevinst av en omlegging av kvoteåret er vanskelig å tallfeste. Målet er å få større verdi ut av kvotene. Et jevnere fiskeri gjennom året vil kunne bidra til nye produktkategorier og utvikle eksisterende og jevnere leveranser til markedet. Gitt at en flytting av kvoteåret gir et jevnere landingsmønster bør det vurderes. Med bakgrunn i dette vil Regjeringen utrede flytting av kvoteåret.

5.4 Økt merverdi – fra råvare til høykvalitetsprodukter

I laksenæringen er det flere eksempler på aktører som har klart å skape merverdi av en råvare ved å bygge en merkevare. Hvitfisksektoren, med kvalitetsmerket skrei i spissen, er også et eksempel og det er flere spennende satsinger på gang.

Digre m.fl. (2014)[7] peker på at verdiutviklingen i norsk sjømateksport i all hovedsak er i samsvar med produksjonsverdien. Det skyldes at bearbeidingsgraden er liten. Laks eksporteres i hovedsak som hel sløyd. Pelagisk fisk eksporteres i hovedsak som hel fryst eller fryst filet. Variasjonen er

[7] Digre m.fl. Lønnsom foredling av sjømat i Norge, Sintef Fiskeri og havbruk, 2014

noe større i hvitfisksektoren hvor de konvensjonelle produktene klippfisk, saltfisk og tørrfisk har stabilt god etterspørsel, mens fersk og frystsegmentet varierer mer med kvotestørrelsen.

5.4.1 Departementets vurdering

Når en snakker om høykvalitetsprodukter er det ikke bare utvikling av egne merkevarer som skaper merverdi. Felles merkeordninger som sier noe om opprinnelsen eller kvaliteten på selve produktet, er også med på å skape en merverdi for produktet. Sjømatrådet sitt opphavsmerke «NORGE – Seafood from Norway» er en felles verdi for hele den norske sjømatnæringen. Undersøkelser i mange land viser at forbrukerne både kjenner merket og forbinder det med kvalitet.

5.4.1.1 Kvalitetsstandarder og kvalitetsmerkeordninger

Sjømatrådet utvikler i tillegg kvalitetsstandarder og kvalitetsmerkeordninger for norsk sjømat. Kvalitetsmerkeordningene har som mål å skape konkurransefortrinn for norske sjømataktører gjennom å differensiere og fremme kvalitetsaspektet ved ulike sjømatarter.

Kvalitetsstandarder blir utviklet etter behov og ønske fra de ulike bransjene og gjennom en prosess der bransjen blir enige om hvilke kvalitetskriterier som skal gjelde for et gitt produkt. Når konsensus er oppnådd i næringen, registreres kvalitetsstandarden som en offisiell Norsk Standard. Kvalitetsstandarden inngår deretter i en kvalitetsmerkeordning administrert av Sjømatrådet.

Sjømatrådet har i samarbeid med næringen utviklet ni kvalitetsstandarder med tilhørende kvalitetsmerkeordning for skrei, fjordørret, fersk torsk, saltfisk torsk, ishavsrøye, oppdrettskveite, reke, brosme og lysing.

Den best etablerte ordningen er kvalitetsmerkeordningen for skrei som i dag er en anerkjent ordning for en etterspurt merkevare. Omfanget av ordningen har økt fra år til år siden etableringen i 2006, og kvalitetsmerkede skreiprodukter selges i en rekke markeder, som Norge, Sverige, Tyskland, England, Frankrike, Spania og Portugal. Sjømatrådets årlige undersøkelse viser at de norske aktørene tar ut en merpris på kvalitetsmerket skrei. Vinteren 2015 hadde hel kvalitetsmerket skrei en gjennomsnittlig merpris på 5,5 kr/kg sammenlignet med ordinær hel torsk i samme periode. Undersøkelser viser også at forbrukerne foretrekker kvalitetsmerket skrei framfor vanlig blankpakket torsk.

Figur 5.5 Skreifilet med skreimerket logo.

Foto: Norges sjømatråd.

Kvalitetsmerkeordninger er et viktig verktøy i å tydeliggjøre kvaliteten på norsk sjømat. Merkede produkter øker synligheten til Norge som leverandør av kvalitetsprodukter og bidrar til å styrke betalingsvilligheten og lojaliteten til de norske produktene.

I tillegg til kvalitetsmerkeordninger i regi av Sjømatrådet, har Matmerk ansvaret for den offentlige merkeordningen, *Beskyttede betegnelser*, som gir mulighet til å lovbeskytte produktbetegnelser på næringsmidler som har en spesiell geografisk opprinnelse, tradisjon og særpreg. I Norge har Tørrfisk fra Lofoten hatt et juridisk vern i flere år på grunn av den åpenbare sammenhengen mellom klima og produkt. I fjor fikk Tørrfisk fra Lofoten, som første norske produkt i historien, status som Protected Geografical Indication (PGI) i EU. Dette innebærer at Tørrfisk fra Lofoten er vernet mot juks, kopiering og etterligning og garanterer importører at Tørrfisk fra Lofoten er ekte vare. I tillegg er det en anerkjennelse av produktets kvalitet som importører er villige til å betale mer for.

Boks 5.4 Norway King Crab

Norway King Crab AS, som høsten 2015 åpnet et levendelagringshotell ved Gardermoen, har utarbeidet en sporingsløsning som gir 100 pst. sporing fra fisker til fat. Denne satsingen er et godt eksempel på hvordan ny kunnskap og teknologi kan tas i bruk for å gi produkter en merverdi som betalingsvillige markeder er villige til å betale for.

Figur 5.6 Norsk kongekrabbe med QR-kode som forteller hvor den er fisket og av hvem.

Foto: Norway King Crab.

5.4.1.2 *Miljømerking og sporing*

Ønske om merking og dokumentasjon på sjømat er økende hos forbruker. Sporings- og merkingssystemer er nødvendig for å sikre god logistikk, kvalitet og redelighet. Standarder for merking, sporing og sporingssystemer kan legge til rette for at bedriftene raskt og presist kan finne informasjon langs hele verdikjeden. Aktører kan skaffe seg fortrinn i markedet ved å ta i bruk standarder, som eksempelvis NS 9405:2012 om merking av distribusjonsenheter og paller ved omsetning av fisk. Bruk av denne standarden kan bidra til leveringssikkerhet, høyere effektivitet og verdiskaping i verdikjeden. Næringen må tenke helkjede. Ved ulike merkeordninger er det viktig med transparente kriterier og kjedesporbarhet slik at informasjonen blir troverdig og veiledende for forbruker. Flere og flere markeder etterspør i dag mer omfattende elektronisk sporing. Her er det et mulighetsrom for å tilby produkter med spesielle fortrinn ved å ta i bruk ny teknologi.

Klima- og miljømerking er blitt viktig og gjøres ut i fra ulike initiativ og med ulik offentlig involvering. Det finnes obligatoriske merkekrav (merking av produksjonsmetode, art og fangstområde), offentlige frivillige merkeordninger (som merking av økologisk mat) og private merkeordninger som Marine Stewardship Council (MSC) og Aquaculture Stewardship Council (ASC)).

Marine Stewardship Council (MSC) er den største aktøren for tredjeparts miljøsertifisering av bærekraftige fiskerier. MSC har sammen med eksperter utviklet standarder for bærekraftig fiske og sporing av sjømat. Sertifisering gjennom MSC sikrer at sjømaten kommer fra og kan spores tilbake til bærekraftige fiskerier. MSC-merking er det mest etterspurte og dermed det viktigste miljømerket i mange markeder. De fleste store norske fiskeriene er sertifisert av MSC, og produktene kan derfor benytte seg av MSC-merket. Undersøkelser gjennomført av Nofima indikerer at forbrukerne bare har en indirekte påvirkning og preferanse for miljømerkingen, og at det er detaljistene og NGOer som er den sterkeste drivkraften.

Myndighetene jobber også aktivt i internasjonale fora for å utarbeide felles retningslinjer og standarder som bør ligge til grunn for ulike typer miljømerking. Eksempelvis NS 9418 for klimamerking av sjømat gjør det mulig å beregne og sammenligne klimaspor for sjømatprodukter. Klimapåvirkning kan bli et viktig konkurranseparameter og styrke sjømatnæringens markedsposisjon internasjonalt.

5.4.1.3 *Økte forbrukerkrav*

De siste årene har det skjedd store forandringer i hva slags krav og forventninger forbrukerne har til maten de spiser. Dette gjelder i høyeste grad sjømat. I dag ønsker vi produkter som er enkle og raske å tilberede. Dette fordrer en rekke endringer i hvilke produkter som produseres og måten produkter produseres på, noe som igjen får konsekvenser for sjømatindustrien, fiskeflåten og oppdrettsanlegg.

Konsumentene gjør i økende grad sine innkjøp i dagligvarekjeder. Kjedene har over tid økt sine krav til leverandørene. De ønsker forutsigbarhet for leveranser når det gjelder produkter, kvalitet og volum slik at konsumentene har trygghet i hva de kan finne i butikkhyllene. I tillegg presser dagligvarekjedene leverandørene på både kostnader og priser.

Laksesektoren har både kunnskap om sluttbruker og dagligvarekjeder og har god kontroll på råstoffet gjennom integrerte verdikjeder. De ligger dermed langt foran hvitfiskindustrien når det

gjelder innovasjon og teknologiutvikling. Sjømatindustrien må bli bedre innen produkt- og markedsinnovasjoner for å skape vekst og bedre lønnsomhet.

Det er svært krevende å forutsi hvilke produkter og i hvilke markeder norsk sjømatnæring vil ha vekstmuligheter i fremtiden. De globale sjømatmarkedene er svært komplekse og i kontinuerlig endring. Dette gjør det komplisert å stake ut kursen for valg av virkemidler, markeder og teknologi.

Departementet bidrar i samarbeid med næringen til fellesskapsløsninger for sjømatindustrien der dette er hensiktsmessig. Dette kan være større utviklingstiltak som for eksempel utarbeidelse av felles standarder, sporingstiltak eller andre områder der aktørene trenger drahjelp for å utvikle tiltak på tvers av bedriftene. Det er imidlertid opp til hver enkelt bedrift å utvikle nye produkter og sin egen merkevare i tråd med de ønsker og krav de møter i de ulike markedene.

5.5 Økt konsum av sjømat i Norge

Norge er en fiskespisende nasjon og et av sjømatnæringens viktigste markeder. I 2014 handlet nordmenn sjømat for 7,6 mrd. kroner. Dette tilsvarer litt i overkant av 90 000 tonn eller ca 22,5 kg per capita når vi måler produktvekt.[8] For første gang på ti år spiser vi idag mer ferskt enn fryst og vi spiser mer filet og mindre koteletter og farseprodukter. Produktutvikling og dagligvarehandelens vilje til satsing på sjømat gir positiv utvikling i konsumet av sjømat. I dag tilbyr dagligvarehandelen renskåret filet som er ferdigpakket og dermed lett tilgjengelig for den norske forbruker. Trenden er at vi kjøper det vi spiser og spiser det vi kjøper. De positive trendene i 2014 holder frem per 1. halvår 2015. I arbeidet med produktutvikling er det viktig å få fram at sjømat har unik ernæringsmessig verdi og er en viktig del av et sunt kosthold. Tillit til at norsk sjømat er trygg og av god kvalitet bidrar til å bygge et godt omdømme og er viktig for fremtidig verdiskaping i sjømatnæringen.

5.5.1 Departementets vurdering

5.5.1.1 Trygg sjømat

Forbrukere er opptatt av at maten de spiser er trygg å spise og av god kvalitet. Forbrukernes bevissthet rundt dette er økende og medfører strengere forbrukerkrav i fremtiden. For å håndtere dette er gode overvåkingssystemer sentralt, både for å sikre mattryggheten og for å redusere mulige negative omdømmesaker for næringen. Norske myndigheter arbeider systematisk med overvåkning, tilsyn og forskning for å dokumentere tilstanden for norsk sjømat, og sørger for at regelverket for mattrygghet inneholder de internasjonale aksepterte kravene til mattrygghet og handel med sjømat. Regelverket er basert på uavhengige risikovurderinger fra ansvarlige kunnskapsinstitusjoner både nasjonalt og internasjonalt. Myndighetsarbeidet sikrer trygghet for forbrukerne, men samtidig er dette en del av fundamentet for å sikre omdømmet til, og markedsverdien av norsk sjømat.

Oppdrettsfisk og fiskefôr analyseres for innhold av uønskede stoffer i omfattende overvåkningsprogram. Det gjøres også kartlegging av fremmedstoffer i de viktigste kommersielle ville fiskebestandene. Laksen er i dag blant våre mest undersøkte matvarer og de siste årene har det vært tatt prøver av ca. 12 000 oppdrettsfisk (hovedsakelig laks) årlig fra oppdrettsanlegg og slakterier over hele landet. Det er Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) som i størst grad gjennomfører analysene.

For å sikre troverdig, trygg og sunn sjømat er det viktig med kontinuerlig kunnskapsutvikling gjennom forskning. Næringsaktørene, universiteter og høyskoler, forskningsinstitusjoner og myndighetene, bidrar alle til denne kunnskapsutviklingen. I den nylig lanserte masterplanen for marin forskning, er sunn og trygg sjømat et av temaene. Regjeringen vil for eksempel prioritere kunnskap om hvilken betydning nye råvarer i fôret har for sjømattrygghet, og kunnskap om mulige nye utfordringer og nye uønskede stoffer i sjømat.

5.5.1.1.1 Sjømat og helse

Sjømat inneholder proteiner av god kvalitet, viktige vitaminer og mineraler, i tillegg til de lange flerumettede fettsyrene. Mange av disse næringsstoffene er det lite av i annen mat. Fra et helse- og ernæringsperspektiv bør vi alle spise fisk. Inntaket av fisk og annen sjømat er i dag lavere enn anbefalingene og økt inntak av sjømat og mer fisk som pålegg anbefales av norske helsemyndigheter. Det er spesielt viktig for gravide, ammende og barn. Forskning viser at inntak av fisk har betydning for både fysisk og mental helse. Det er godt dokumentert at fisk beskytter mot hjerte- og karsykdom. Fisk bidrar også positivt til utviklingen av nervesystemet hos foster og spedbarn.

[8] Gfk Norge og Sissel Flesland AS

Den norske vitenskapskomiteen (VKM) har konkludert med at de positive helseeffektene av å spise fisk, klart oppveier den ubetydelige risikoen som dagens nivå av fremmedstoffer i fisk representerer. NIFES forsker på hvordan sjømat virker på fysisk og mental helse, og hvordan sjømat kan være med å forebygge livsstilsykdommer. Regjeringen ser det som viktig å sikre kunnskap om sammenhengen mellom inntak av sjømat og helse, både for å sikre trygg mat, gi vitenskapelig baserte kostråd og for å sikre næringens omdømme. Vi må kommunisere vitenskapelig basert informasjon om sjømatens rolle i ernæring. I folkehelsemeldingen Meld. St. 19 (2014–2015) står det at befolkningen skal få bedre og mer målrettet informasjon om sammenhengen mellom kosthold og helse. Sunne valg skal gjøres enklere og matvarebransjen har et stort ansvar for å utvikle, gjøre tilgjengelig og markedsføre sunne produkter. På sjømatområdet er viktige tiltak for regjeringen kostholdsprogrammet Fiskesprell, tilskuddsordningen for å øke sjømatforbruket – spesielt hos barn og unge og forskning på fisk, sjømat og helse. Dokumentasjon av helseeffekter av å øke sjømatinntaket kan bidra til ytterligere verdiskaping innen fiskeri- og havbruksnæringen.

I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 varslet regjeringen at forskningen på sammenheng mellom mat, ernæring og helse vil bli styrket. Dette vil bidra til et sunnere kosthold og dermed bedre helse, legge grunnlag for produksjon av sunne og trygge råvarer og produkter, og økt innovasjon og verdiskaping.

Kosthold og helse kan ses i sammenheng med bærekraft, kultur og måltidets sosiale rolle. Helse og miljøargumenter bør brukes aktivt for å øke sjømatkonsumet. Folkehelsemeldingen fremhever at et kosthold med økt inntak av fisk og plantebasert kost og mindre kjøtt både kan bidra til å nå helsepolitiske og klimapolitiske mål.

Boks 5.5 Fish Intervention Studies (FINS)

NIFES er prosjektleder for Fish Intervention Studies (FINS), som er den største enkeltsatsingen på helseeffekter av sjømat og helse i Norge. Prosjektet har 25 partnere og i løpet av fire år skal 70 mill. kroner investeres i ny kunnskap. Fiskeri og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) finansierer 45 mill. kroner av prosjektet. Målsetningen er å måle mulige effekter av mager og fet fisk på fedme, diabetes type 2, og mental helse, læring, konsentrasjon og hukommelse hos barn og voksne.

5.6 Tiltak

Regjeringen vil:

- Videreføre kvalitetstilsyn i regi av Norges Råfisklag og evaluere ordningen.
- Bidra til jevnere råstofftilgang gjennom hele året ved å:
  - Prioritere FoU innen levendelagring.
  - Videreføre kvotebonus for levendelagring og evaluere ordningen senest i 2017.
  - Videreføre ferskfiskordningen og evaluere ordningen senest i 2017.
  - Utrede flytting av kvoteåret.
- Arbeide for å øke andelen restråstoff som bringes på land.
- Prioritere kunnskap om hvilken betydning nye råvarer i fôret har for sjømattrygghet og kunnskap om mulige nye utfordringer og nye uønskede stoffer i sjømat.
- Videreføre arbeidet for å øke konsumet av norsk sjømat.

6 Friere redskapsvalg, fartøyutforming og ombordproduksjon

Valg av redskap og utforming av fartøy kan legge føringer for både kvalitet og når råstoffet kommer på land.

6.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget mener at myndighetene må tilrettelegge for effektive og fleksible fangstoperasjoner. Til det trengs en oppmyking av dagens begrensninger med hensyn til hvilke teknologier som er tillatt å benytte. Utvalget påpeker også at restriksjoner på fiskeredskap og fartøyutforming medfører begrensninger på hvilke råstoff og produktanvendelser industrien kan nyttiggjøre seg, noe som begrenser industrien i å foreta effektive produksjonstilpasninger. Utvalget foreslår å åpne for fritt redskapsvalg og fri fartøyutforming, herunder også tilgang til ombordproduksjon. Begrensninger som ivaretar ressurshensyn bør fortsatt videreføres.

Fiskebåt, LO og fylkeskommunene i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane ønsker at det åpnes for friere redskapsvalg og fartøyutforming. De vektlegger imidlertid at begrensninger som ivaretar ressurshensyn fortsatt bør videreføres. Fiskeridirektoratet mener at dagens regelverk for fartøyutforming og redskapsvalg generelt er tilstrekkelig, men støtter i likhet med Fiskebåt forslaget om å åpne opp for ombordproduksjon.

6.2 Redskapsvalg

De fleste fiskerier er i dag regulert med ulike fartøy- og redskapsgrupper, der innplassering i gruppe har betydning for fastsettelsen av fartøyets kvote. For eksempel er mange fiskerier regulert med egne grupper for de som fisker med henholdsvis trål, not og konvensjonelle redskaper. Dagens redskapsreguleringer er basert på erfaringer og tilpasninger over lang tid.

For torsk og hyse deles kvotene mellom trål og konvensjonelle fartøy. Den samme inndelingen gjelder for sei, men det er her avsatt en egen gruppekvote til notfartøy. I fisket etter torsk og hyse er det i dag forbud mot bruk av not (§ 19 i utøvelsesforskriften). Fartøy med tråltillatelse kan ikke benytte konvensjonelle fiskeredskaper. Videre må fartøy med lasteromsvolum på 500 m^3 eller større ha en egen tillatelse for å kunne benytte snurrevad.

For ringnotfartøy og pelagiske trålere er det allerede innført stor grad av redskapsfleksibilitet når det gjelder valget mellom disse redskapstypene. Etter konsesjonsforskriften kan Fiskeridirektoratet tildele tillatelse til ringnotfartøy til å fiske med trål, og trålere til å fiske med not. Tillatelsen gis i utgangspunktet for ett år om gangen, men praksis er at fartøyene har fått en årlig dispensasjon som gjelder inntil videre. Kystfartøygruppen består av mindre notfartøy, samt fartøy som fisker med garn/snøre etter makrell. Kystnotfartøy som fisker sild kan også tildeles tillatelse til å nytte trål, mens kystnotfartøy som fisker makrell fritt kan benytte garn eller snøre. Det er også en viss redskapsfleksibilitet fra garn/snøre til not, og denne ble noe utvidet i 2015 som en prøveordning.

6.2.1 Departementets vurdering

I noen tilfeller er det i de senere årene innført større grad av redskapsfleksibilitet i og mellom de ulike gruppene. Dermed kan den enkelte fisker i større grad selv kan velge de fiskeredskaper som gir best økonomisk resultat. Det kan likevel være at en ytterligere oppmyking kan bidra til et mer rasjonelt fiske og økt lønnsomhet i deler av næringen. Spørsmålet om en ytterligere liberalisering av redskapsvalg har også blitt aktualisert av utviklingen i retning av faste fartøykvoter og redusert bruk av overregulering.

Et friere redskapsvalg vil kunne gi større fleksibilitet til fiskeflåten. Denne fleksibiliteten kan fiskeflåten benytte til å velge redskaper som er mer skånsomme mot fangsten, og som dermed vil kunne gi bedre kvalitet på råstoffet. Men flåten kan også velge redskaper som er mer fangsteffektive eller gir redusert energiforbruk. Disse hensynene kan i noen tilfeller være i strid med hverandre.

Mange av reguleringene er innført for å begrense negative miljøeffekter eller uheldige beskatningsmønstre som kan ha negativ effekt på den langsiktige samfunnsøkonomiske avkastningen.

I en del sammenhenger vil det være motstrid mellom hva som på kort sikt oppfattes som et økonomisk og rasjonelt beskatningsmønster for den enkelte aktør, og hva som er samfunnsøkonomisk optimalt på lang sikt. I vurderinger av friere redskapsvalg vil det dessuten ofte være motstridende hensyn som må avveies. Ut fra negativ påvirkning på bunnhabitat er det for eksempel ikke ønskelig å øke omfanget av bunntråling ut over dagens nivå. En overgang til pelagisk trål i torsketrålfisket burde slik sett være positivt for miljøet. Samtidig kan et fiske etter torsk med pelagisk trål innebære en overhengende risiko for et irrasjonelt beskatningsmønster med utkastproblemer og for store fangster av ungfisk.

Enkelte begrensninger i redskapsvalg skyldes også hensynet til næringen, for eksempel av fordelingshensyn eller for å gi like konkurranseforhold innenfor visse fartøygrupper hvor det er ulike muligheter for å bygge om fartøyet eller benytte ulike redskap. I fartøygrupper med overregulering, hvor fartøyene konkurrerer om kvantum innenfor en gruppekvote, vil redskapsbegrensing også være aktuelt.

Dette tilsier at fritt redskapsvalg må vurderes spesifikt innenfor hvert fiske og i sammenheng med de målsetninger som ulike fiskerireguleringer skal oppfylle. Departementet vil derfor arbeide videre med å legge til rette for friere redskapsvalg der dette er hensiktsmessig. På den måten legges det til rette for ønsket omstilling, innovasjon og økt verdiskaping.

6.3 Fartøyutforming

Som for redskapsvalg, er det også mindre behov for en streng regulering av fartøystørrelsen i de kvoteregulerte fiskeriene. Det kan derfor argumenteres for at hvis begrensningene fjernes vil fisker selv velge størrelse på fartøyet som er tilpasset fartøyets driftsgrunnlag.

Størrelsesbegrensninger kan knyttes til ulike parametere som lengde, tonnasje eller lasteromsvolum, eller kombinasjoner av disse. De gjeldende størrelsesbegrensninger innenfor fiskeriregulerinngene er både for kystflåten og havfiskeflåten i dag basert på lasteromsvolum. Dette innebærer at fartøyeierne, innenfor denne begrensningen, i utgangspunktet står fritt til å velge øvrige

Figur 6.1 Fiskebåter på Røst i Lofoten.
Foto: NFD

dimensjoner på fartøyene. Valget av lasteromsvolum som parameter ble gjort for å unngå uheldige, og i verste fall, sikkerhetsmessig farlige tilpasninger til lengde- og tonnasjebegrensninger. Det er likevel i medhold av § 7 første ledd bokstav a) i deltakerloven adgang til å avslå en søknad om utskiftning som innebærer for stor kapasitetsøkning; eksempelvis utskiftning av et kystfartøy til et stort havfiskefartøy.

Det finnes imidlertid områdereguleringer knyttet til fartøystørrelse, eksempelvis fjordlinjer hvor fartøy over en viss størrelse ikke kan fiske innenfor. Dette skal blant annet medvirke til at kystnære lokale bestander høstes bærekraftig. Det finnes også eksempler på åpne fiskerier hvor fisket av ressurshensyn forbeholdes fartøy under en viss størrelse, eksempelvis i fisket etter rognkjeks (13 meter) og i fisket etter blåkveite (28 meter). Slike begrensninger må den enkelte aktør ta i betraktning ved valg av fartøystørrelse.

6.3.1 Departementets vurdering

Det er rimelig å anta at en helt fri fartøyutforming uten størrelsesbegrensninger vil kunne medføre en kapasitetsøkning. Erfaringene etter overgangen fra kystflåtens lengdebegrensning ved 28 meter største lengde til lasteromsvolum til først 300 m^3 i 2008 og deretter 500 m^3 i 2010 kan være en indikasjon på dette. Spesielt for NVG-kystgruppen viser tallene at fartøyene er blitt stadig større; andelen fartøy som har en fysisk størrelse på 28 meter største lengde og over utgjorde ved utgangen av 2014 nesten 23 pst, mot 1,1 pst. i 2007. Også innenfor gruppen av konvensjonelle kystfiskefartøy blir det stadig flere store fartøy. Overkapasitet i fiskeflåten vil først og fremst være til eventuell skade for fartøyenes egne driftsregnskap, og i

utgangspunktet mener departementet at den enkelte fartøyeier selv bør ta ansvaret for dette. Samtidig kan en økt overkapasitet representere en trussel mot fiskebestandene, spesielt innenfor svakt regulerte eller uregulerte fiskerier. En fri fartøyutforming vil således kunne medføre økt press på uregulerte arter.

Det er imidlertid viktig at begrensninger i fartøyutforming ikke er til hinder for en god håndtering av fangsten om bord. Ilandføring av restråstoff og levendelagring av fisk vil blant annet kreve større lasteromsvolum. Et større fartøy vil også kunne gi bedre bekvemmelighet for mannskapet og kunne gi større fartøysikkerhet. Et større fartøy vil også kunne bygges slik at driften blir mer miljøvennlig, for eksempel med plass til gasstanker, mv.

Flere fartøygrupper i havfiskeflåten har etter hvert fått hevet begrensningen på største lasteromsvolum ganske betydelig. Fartøy med ringnottillatelse og fartøy med pelagisk tråltillatelse kan nå bygge seg opp til et lasteromsvolum på 4 000 m^3. Torsketrålerne har en begrensning på 2 500 m^3. For kystflåten er lasteromsbegrensningen økt fra 300 m^3 til 500 m^3.

Departementet erfarer så langt at disse maksimalgrensene stort sett fungerer godt da de er satt så høyt at det blir tilstrekkelig spillerom for fri fartøyutforming. Det betyr likevel ikke at dagens grenser er satt en gang for alle. Det vil stadig være grunnlag for å vurdere en eventuell heving av grensene, enten som følge av den generelle effektivitetsutviklingen eller som følge av behov som fiskefartøyene måtte ha for økt fleksibilitet eller endret drift, herunder kapasitet for ilandføring av restråstoff.

Spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig lasteromgrense i den enkelte fartøygruppe, vil derfor også bli sett i sammenheng med spørsmålet om gradvis å pålegge ilandføring av alt biologisk materiale fra fangsten, slik havressursloven § 15 gir hjemmel til, jf. kapittel 5.

6.4 Ombordproduksjon

Sjømatindustriutvalget påpeker at fri fartøyutforming også innebærer at det gis større muligheter for å drive foredling av fisk om bord på fartøy og viser til at dette kan øke foredlingsgraden i norske fiskerier.

I delrapporten fra Sintef om lønnsom foredling av sjømat i Norge[1], er ombordproduksjon skissert som alternativ til landbasert foredling. Under prioriterte forslag til tiltak uttales det at:

«Ombordproduksjon kan representere en effektiv og lønnsom produksjon av ulike filetprodukter som har høy kvalitet. I forhold til dagens flåtestruktur bør potensialet for ombordproduksjon utredes og det bør vurderes om slike fartøy også kan være leverandører av halvfabrikata produkter til den landbaserte foredlingsindustrien.»

6.4.1 Fakta

I de fleste fiskerier er det i dag adgang til å foredle fangsten om bord på fartøyet. Det viktigste unntaket fra dette er torsketrålgruppen hvor hovedregelen er at ombordproduksjon er forbudt, hvis det ikke er gitt egen tillatelse. I tillegg er det forbud mot ombordproduksjon av kongekrabbe, med mindre det er gitt særlig tillatelse til dette. Forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere følger av konsesjonsforskriften § 2-3. Med ombordproduksjon menes all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort om bord i fartøyet, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet.

Formålet med et forbud mot ombordproduksjon har vært å ivareta sysselsetting og bosetting på sentrale steder langs kysten, spesielt i Nord-Norge. Spørsmålet er om denne begrunnelsen fortsatt har gyldighet i dag med et globalt marked for fiskeforedling.

Det er per i dag 37 fartøy med torsketråltillatelser, og elleve av disse har særskilt tillatelse til ombordproduksjon, jf. Tabell 6.1 Av torsketrålerne har 21 leveringsplikt, og dermed er det bare seks torsketrålere som ikke har leveringsplikt og som ikke kan produsere om bord. (Ett fartøy har leveringsplikt og formell adgang til ombordproduksjon.)

Alle torsketrålere som ikke har adgang til å produsere ombord kan likevel velge hvordan de ønsker å konservere fisken før levering. Det er for eksempel ikke noe regelverk som begrenser adgangen til å installere fryseri om bord i trålfartøy. I dag er det bare tre av de 26 torsketrålerne uten tilgang til ombordproduksjon som ikke har installert fryseri. Alle disse tre har leveringsplikt.

Noen landbedrifter har teknologi til å nyttiggjøre seg fryst råstoff, og for disse kan fryst råstoff bety en bedret råstofftilgang. Klippfiskindustrien er i stor grad avhengig av fryst råstoff. Men når fisken landes fryst er det ingen garanti for at den blir videreforedlet i Norge. Tvert imot er fryst fisk en global vare, og kan like gjerne eksporteres for

[1] Digre, H. m.fl. Lønnsom foredling av sjømat Rapport A26355, Sintef Fiskeri og havbruk.

Tabell 6.1 Oversikt over torsketrålerne

	Tilgang til ombordproduksjon	Ikke tilgang til ombordproduksjon	Sum
Leveringsplikt	1	20	21
Ikke leveringsplikt	10	6	16
Sum	11	26	37

Kilde: Fiskeridirektoratet

videre bearbeiding i utlandet. I 2014 ble det eksportert 96 200 tonn fryst hel torsk, dette utgjør om lag 20 pst. av mengden landet torsk i Norge fra norske og utenlandske fartøy, når man regner det i rundvekt (hovedvekten av den fryste hele torsken er sløyd og hodekappet).

6.4.2 Departementets vurdering

Frysekonsesjonsloven ble opphevet i 1983. Adgangen til å installere fryseri om bord i torsketrålerne gjør at alternativet til ombordproduksjon like gjerne kan være videreforedling i utlandet som norske arbeidsplasser på land. Det er vanskelig å påvise at forbudet mot ombordproduksjon medfører flere arbeidsplasser på land.

Det har gjennom årene likevel vært en sterk fiskeripolitisk skepsis til ombordproduksjon, og en uttalt målsetting at forholdet mellom produksjon på sjø og land ikke bør forskyves i retning av større grad av ombordproduksjon. Imidlertid vil videreforedling på kjøl innebære norsk videreforedling av et råstoffkvantum som ellers kunne blitt videreforedlet i utlandet. Ombordproduksjon sikrer også høy kvalitet ettersom filetene produseres og hurtigfryses i løpet av få timer etter fangst.

En omlegging til ombordproduksjon vil kunne ha positiv betydning for graden av utnyttelse av restråstoff, jf. kapittel 5. Utkastet av restråstoff medfører potensielt tapt verdiskaping for samfunnet. I dag kaster den havgående fiskeflåten hoder og innvoller på havet, med unntak av åtte trålere som har laget linjer som utvinner mel- og oljeprodukter. Tre av disse er de tre torsketrålerne som har ombordproduksjon i dag.

Det er ikke gitt at det vil bli noen umiddelbar og stor vekst i omfanget av ombordproduksjon selv om dette skulle bli mulig. Etter at nye hvitfiskarter som pangasius, tilapia og alaska pollock gjorde sin inntreden i fryst filet-markedet, har også interessen for ombordproduksjon vært synkende. Sammen med betalingsevnen hos klippfiskindustrien har dette medvirket til at det i dag bare er tre av de fartøyene som har tillatelse til ombordproduksjon, pluss ett som er under bygging, som faktisk har installert fabrikk ombord.

Å gi fartøygruppen anledning til ombordproduksjon vil imidlertid innebære at det blir opp til den enkelte selv å vurdere hva som skaper størst verdier for dem. Fabrikkskipene har en unik fleksibilitet idet man kan velge å foredle fisken om bord eller levere fryst råstoff til kjøpere på land, alt etter hva som er etterspurt i markedet og mest lønnsomt i øyeblikket. Dette er en fleksibilitet som de som har installert fabrikk ombord rent faktisk nyttiggjør seg. Torsketrålerne som ikke har adgang til ombordproduksjon har ikke mulighet til denne fleksibiliteten. Sammen med muligheten for å ta vare på og foredle restråstoff, herunder avskjær av fiskekjøtt, gir dette den enkelte større muligheter til å utvikle sin virksomhet, omstille seg, innovere og skape verdier. Regjeringen ønsker derfor å fjerne forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålgruppen.

Dette reiser spørsmål om hvorvidt torsketrålere med leveringsplikt også bør kunne få tillatelse til ombordproduksjon. Da trålerne med leveringsplikt kun har en tilbudsplikt uten noe krav om konserveringstilstand kan det hevdes at noen av de samme argumentene er gyldige også for denne gruppen av fartøy. I 2014 ble 19 pst. av den totale fangsten av torsk, fangstet av fartøy med leveringsvilkår, levert fersk, og 81 pst. fryst. Regjeringen ønsker likevel ikke å la torsketrålere med leveringsplikt få anledning til ombordproduksjon. Så lenge leveringspliktens funksjon er å tilby råstoff for foredling, bør det ikke kunne foretas foredling utover sløying og hodekapping.

Når det gjelder forbudet mot ombordproduksjon av kongekrabbe, så er ikke de samme argumentene gyldige. Videreforedling av kongekrabbe har en sterkere distriktspolitisk begrunnelse enn det som gjelder for torsketrål, særlig er denne bearbeidingen viktig for deler av Finnmark. Kongekrabbe bør derfor fortsatt, i størst mulig grad ilandføres til landindustrien, for å danne grunnlag for videreutvikling av flest mulig markedsmuligheter for kongekrabbeprodukter.

Figur 6.2 Fiskeindustri, fiskemel og fiskeolje.

Foto: Sjømat Norge

Denne industrien er i en annen fase enn hvitfiskindustrien, hvor man kan forvente fortsatt stor utvikling av det produktspekteret som industrien bør kunne tilby.

6.5 Tiltak

Regjeringen vil:

- Fjerne restriksjoner på redskapsvalg når ikke biologiske hensyn taler mot det.
- Justere størrelsesgrensene for lasteromsvolum på fiskefartøy når det er behov for det.
- Fjerne forbudet mot ombordproduksjon i torsketrålgruppen for fartøy uten leveringsplikt.

7 Aktivitetskravet i deltakerloven

Kvalitet og tilgang på råstoff er en sentral rammebetingelse for sjømatindustrien. Derfor er samspillet i verdikjeden, mellom fisker/oppdretter og sjømatindustri, av stor betydning. Mens det innen oppdrettssektoren er få begrensninger når det gjelder selve organiseringen av verdikjeden, er det innenfor villfisksektoren restriksjoner blant annet mht. eierskap.

I dette kapittelet drøftes aktivitetskravet i deltakerloven. Uavhengig av eierskap er det et mål om best mulig samspill i verdikjeden. På den måten kan fiskeressursene samlet sett anvendes på en måte som bidrar til høyest mulig verdiskaping i hele verdikjeden.

7.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget viser til at aktivitetskravet begrenser muligheten for vertikal integrasjon i villfisknæringen. Selv om aktivitetskravet historisk har stått sentralt i myndighetenes politikk overfor næringen, viser utvalget til at samfunnet, herunder sjømatnæringen, har vært gjennom dyptgripende endringer siden regelen ble innført. Det kan derfor stilles spørsmål ved om dette er den mest effektive metoden for å nå generelle og fiskeripolitiske mål. På denne bakgrunn foreslår utvalgets flertall at deltakerlovens § 6 justeres for å åpne for at sjømatindustribedrifter kan erverve fiskefartøy. Det samme flertallet legger til grunn at det stilles krav om reell økonomisk forbindelse til norske kystsamfunn og foreslår at dette ikke må bli en skjønnsbasert dispensasjonsadgang, men en tilleggsregel slik at alle aktørene får like, forutsigbare rammevilkår gjennom en opplysende og avklarende forskrift. Det forutsettes videre at forslaget ikke rokker ved gjeldende norske restriksjoner på utenlandske statsborgeres rett til å eie fiskefartøyer (nasjonalitetskravet). Ett av medlemmene foreslår at aktivitetskravet skal fjernes, og at alle nordmenn skal kunne eie fiskefartøy. To av medlemmene foreslår derimot at aktivitetskravet består som i dag, der bare aktive fiskere skal kunne eie fiskefartøy.

Spørsmålet om aktivitetskravet i deltakerloven har skapt stor debatt. Av de 77 høringsuttalelsene var det imidlertid bare et lite mindretall av høringsinstansene, herunder Sjømat Norge, som uttalte seg positivt til at sjømatindustrien skulle få eie fiskefartøy. De andre av fiskeindustriens organisasjoner peker på at det allerede finnes dispensasjoner i dagens lovverk, og de tviler på at industrien vil være gode eiere av fiskefartøy. Blant fiskeflåtens organisasjoner mener alle at dagens krav til eierskap til flåten må bestå. Dersom det likevel skal lempes på aktivitetskravet, så mener de at retten til å eie fiskefartøy må utvides til å gjelde alle, ikke bare sjømatindustrien. De hevder at hvis sjømatindustrien kan eie fartøy vil dette gi svekket konkurranse og dårligere vilkår for fiskefartøy som ikke eies av industrien. Flere høringsinstanser frykter at en endring i aktivitetskravet vil påvirke mulighetene til å opprettholde nasjonalitetskravet.

7.2 Deltakerloven

Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) regulerer hvem som kan delta i ervervsmessig fiske og fangst.

Deltakerlovens formål er i henhold til § 1:

a. Å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene.
b. Å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosettingen i kystdistriktene.
c. Å legge til rette for at høstingen av de marine ressursene fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.

I lovens § 6 stilles det krav om at man 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 nyttes til ervervsmessig fiske eller fangst. Dette omtales som «aktivitetskravet».

Figur 7.1 Fiskefartøy på vei fra feltet.

Foto: Norges sjømatråd

Det har siden eierskapet til fiskeflåten ble regulert vært et politisk mål at flåten skal være fiskereid. Bakgrunnen har vært et ønske om å beskytte fiskernes selvstendige stilling ved å legge til rette for at de selv skulle eie sitt viktigste produksjonsmiddel. I Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon er det uttalt at aktivitetskravet i dag på mange måter innebærer *«et privilegium for en yrkesgruppe, ved at de får en beskyttet tilgang til å utnytte kommersielt verdifulle fellesressurser»*.

7.3 Nærmere om aktivitetskravet og nasjonalitetskravet

Et sentralt grep i deltakerloven er å stille krav om ervervstillatelse for alle som vil drive ervervsmessig fiske og fangst med fartøy, jf. § 4.

Ervervstillatelsen tildeles fartøyets eier, for ett bestemt fartøy. Det betyr at bare denne eier kan drive fartøyet, for sin regning og risiko, innenfor rammen av og i kraft av denne tillatelsen. Det betyr også at dersom fartøyeier vil skifte ut sitt fartøy og fortsette fisket med et annet fartøy, må vedkommende søke myndighetene om ervervstillatelse for det nye fartøyet. Ervervstillatelsen faller bort dersom eieren taper eiendomsretten til fartøyet, jf. deltakerloven § 10.

Deltakerloven stiller flere vilkår for tildeling av slik ervervstillatelse. Blant annet stilles det to krav til eier av fartøyet, henholdsvis nasjonalitetskravet og aktivitetskravet, jf. deltakerloven §§ 5 og 6.

Nasjonalitetskravet innebærer at fartøyeier må være norsk statsborger eller likestilt med norsk statsborger, og bidrar til at inntektene fra fiske og fangst tilfaller norske statsborgere. Som likestilt med norsk statsborger regnes utlending bosatt i Norge for så vidt gjelder adgangen til å eie fartøy under 15 meter. Dersom fartøyet eies av et selskap, må selskapet være eid minst 60 pst. av norske statsborgere, foruten at det stilles krav til styresammensetning og plassering av hovedkontor og styrets sete. Det er ikke adgang til å dispensere fra nasjonalitetskravet, men det kan gjøres unntak i forskrift ved høsting av tang, tare og enkelte andre arter som ikke regnes som tradisjonell fiske- og fangstvirksomhet, jf. deltakerloven § 2 annet ledd annet punktum.

Aktivitetskravet innebærer at fartøyet som hovedregel må være eid av aktiv fisker, og bidrar til at inntektene fra fiske og fangst tilfaller aktive fiskere. Dersom fartøyet eies av et selskap, må selskapet være eid med mer enn 50 pst. av aktive fiskere.

Som aktiv fisker regnes person som har drevet ervervsmessig fiske eller fangst på eller med norsk fartøy i minst tre av siste fem år og fortsatt er knyttet til fiske og fangstyrket. Dette innebærer både et krav om *tidligere* aktivitet som aktiv fisker (i tre av siste fem år), og at vedkommende *fortsatt* er aktiv fisker for å kunne beholde ervervstillatelsen. Både den som arbeider om bord på fiskebåt og den som leder driften av fiskebåtrederi fra land, som såkalt administrerende reder, regnes etter loven som aktiv fisker. Hvem som kan godkjennes som administrerende reder er omtalt i forarbeidene til deltakerloven, jf. Ot.prp. nr. 67 (1997–98) Om lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) s. 44. Avgjørelsen er gjenstand for en konkret vurdering i den enkelte sak, hvor det legges betydelig vekt på den enkelte eiers nærhet til driften av fartøyet og utøvelsen av fisket. Det er et krav at rederens hovedaktivitet er drift av fiskebåtrederi.

Deltakerloven åpner for enkelte unntak fra aktivitetskravet i medhold av § 6 tredje ledd. I enkeltsaker kan det i særlige tilfeller gjøres unntak hvis næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Unntak etter denne bestemmelsen er først og fremst gjort for fiskeindustri i Nord-Norge som eier fiskefartøy med torsketrålтillatelse. Unntakene er begrunnet i behovet for råstofftilførsel til mottaks- eller foredlingsanlegg, og det er derfor knyttet leveringsplikt til de aktuelle ervervstillatelsene. Kongen kan også gjøre unntak fra aktivitetskravet i forskrift. Unntak er blant annet gjort for *tidligere aktivitet* for fartøy under 15 meter, slik at det er mulig å etablere seg som fisker med eget, mindre fartøy, uten først å ha vært fisker på andres fartøy. Det kan videre gjøres unntak fra aktivitetskravet i forskrift ved høsting av tang, tare og enkelte andre arter som ikke regnes som tradisjonell fiske- og fangstvirksomhet, jf. deltakerloven § 2 annet ledd annet punktum.

Boks 7.1 Nye arter og eksempel på unntak

Aktivitetskravet og nasjonalitetskravet i deltakerloven er to helt sentrale fiskeripolitiske virkemidler som får anvendelse på ervervsmessig høsting av alle former for viltlevende marine ressurser.

Det har i de senere årene likevel utviklet seg en erkjennelse av at deltakerlovens krav ikke passer like godt for mer utradisjonell høstingsvirksomhet. Det er behov for å vurdere unntak dersom de alminnelige rammevilkårene hindrer utviklingen av nye næringer.

Departementet ønsker derfor å legge til rette for unntak fra deltakerloven i to type tilfeller: ved høsting av viltlevende marine ressurser som tradisjonelt ikke har vært omfattet av fiskeriregelverket, for eksempel tang og tare («særskilte arter»), og ved høsting av arter som det har vært høstet lite på, men der det kan være et potensial for framtidig høsting, for eksempel rødåte («nye arter»).

Særskilte arter

Deltakerlovens virkeområde ble i 2008 utvidet til å gjelde for ervervsmessig høsting av alle former for viltlevende marine ressurser. Denne utvidelsen ble gjort parallelt for flere fiskerilover og legger til rette for en mer bærekraftig og økosystembasert forvaltning.

Samtidig var det slik at utenlandske aktører tidligere hadde etablert seg lovlig med fartøybasert høsting av viltvoksende tang og tare. Aktivitetskravet og nasjonalitetskravet passet åpenbart ikke like godt for disse næringene. Av hensyn til den allerede etablerte strukturen i næringen vedtok Stortinget i 2013 en lovendring som åpner for at departementet kan gjøre unntak fra hele eller deler av deltakerloven for tang, tare og enkelte andre arter, jf. deltakerloven § 2 annet ledd annet punktum. Nærings- og fiskeridepartementet har fulgt opp denne lovendringen ved å sende på høring et forslag om å forskriftsfeste et unntak for tang- og tarenæringen fra nasjonalitetskravet og aktivitetskravet. Høringsfrist er 15. januar 2016.

FMC Biopolymer AS er et eksempel på et utenlandsk selskap som eier høstingsfartøy (taretrålere) som på denne måten kan få unntak fra nasjonalitetskravet og aktivitetskravet. Det amerikanskeide selskapet driver alginatproduksjon av stortare i Vormedal i Rogaland. Alginat fra norsk stortare benyttes i mange ulike produksjoner og er etterspurt i det internasjonale markedet. Lovendringen i 2013 og forskriftsforslaget som nå er på høring, vil legge til rette for at selskapet kan både fortsette og utvikle sin virksomhet.

Nye arter

Departementet ønsker også på et mer generelt grunnlag å legge til rette for utnytting av råstoff fra såkalte nye arter som det ikke høstes på i dag, men der det er potensial for framtidig næringsvirksomhet. Det er viktig at rammevilkårene ikke legger unødvendige hindringer i veien for aktører som ønsker å etablere seg i en ny næring, og som har behov for kapital. Behovet for å legge til rette for høsting på nye arter ble anerkjent allerede i Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon pkt. 10.4.1. Der ble det signalisert at det kan være aktuelt å gjøre unntak fra aktivitetskravet for enkelte nye arter etter en konkret vurdering.

Det er mange forskjellige marine arter som det i dag ikke høstes på. De fleste vil ikke kunne regnes som særskilte arter som kan få unntak etter deltakerloven § 2 annet ledd annet punktum. Det vil derimot kunne være aktuelt å gjøre unntak fra aktivitetskravet i medhold av deltakerloven § 6 tredje ledd etter en konkret vurdering. I slike tilfeller vil det ikke kunne være aktuelt å gjøre unntak fra nasjonalitetskravet.

I Meld. St. 22 (2012–2013) er rødåte nevnt som et eksempel på en ny art. Et selskap som satser på utnyttelse av rødåte som ressurs er Calanus AS. Dette er et biomarint industriselskap som satser på å utnytte råstoff fra rødåte til å produsere og selge sunne helseprodukter. Fiskeriforvaltningen har tildelt selskapet en femårig tillatelse til å drive forsøksfangst av rødåte i medhold av havressursloven § 66.

Det er i dag et generelt forbud mot fiske av rødåte, krill og dyreplankton i Det nordøstlige Atlanterhav, og det er ikke åpnet for noen former for kommersiell fangst av rødåte i medhold av deltakerloven, kun forsøksfangst etter havressursloven. Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet arbeider med en forvaltningsplan for rødåte, men det er ikke gitt at det vil bli åpnet for kommersiell fangst. Så lenge det ikke er åpnet for kommersiell fangst, er det ikke relevant å vurdere unntak fra deltakerloven. Men dersom kommersiell rødåtefangst en dag blir aktuelt, vil dette være en ny type høstingsvirksomhet der det kan være aktuelt å gjøre unntak fra aktivitetskravet for eventuelle fartøyeiere.

7.4 Forholdet mellom aktivitetskravet og nasjonalitetskravet

Departementet er enig med sjømatindustriutvalget i at deltakerlovens nasjonalitetskrav skal ligge fast. Det har derfor ikke vært aktuelt å vurdere endringer i aktivitetskravet som rokker ved gjeldende norske restriksjoner på utenlandske statsborgeres adgang til å eie fiskefartøyer.

Departementet har innhentet en juridisk vurdering av om Norges forpliktelser etter EØS-avtalen er til hinder for en opprettholdelse av gjeldende begrensninger i utenlandske statsborgeres og utenlandske foretaks adgang til å eie fiskefartøyer dersom aktivitetskravet endres eller oppheves. Den juridiske vurderingen er utarbeidet av professor dr. juris Finn Arnesen, Senter for europarett, Universitetet i Oslo, som konkluderer med at en eventuell endring av aktivitetskravet i deltakerloven § 6, som foreslått av utvalget, ikke rokker ved adgangen til å opprettholde gjeldende norske restriksjoner på utenlandske statsborgeres og utenlandske foretaks adgang til å eie fiskefartøyer.

Departementet er enig i denne konklusjonen.

7.5 Hvem skal i framtiden kunne eie fiskefartøy?

En stor utfordring ved å åpne for at sjømatindustrien kan eie fiskefartøy vil være å definere hvem eller hva som er sjømatindustri. Ifølge sjømatindustriutvalgets mandat er sjømatindustrien definert som *«den delen av verdikjeden som begynner når råstoffet kommer på kaikanten/opp fra merd og frem til videreforedler eller sluttbruker»*. Dette kan i prinsippet omfatte alle slags bedrifter som *kjøper* sjømat, *foredler* sjømat eller *eksporterer* sjømat. En slik vid definisjon vil være lite restriktiv og kan innebære at de fleste virksomheter kan bli sjømatbedrifter. Det vil være krevende å definere sjømatindustri på en restriktiv måte, som ikke innebærer stor grad av skjønn. På samme måte som aktivitetskravet kontrolleres i dag vil også et krav om å være sjømatindustri måtte kontrolleres hvis sjømatindustrien gis adgang til å eie fiskefartøy. Dette vil kunne være både komplisert og ressurskrevende for forvaltningen. Departementet mener derfor at hvis det skal åpnes for at sjømatindustrien kan eie fiskefartøy, kan en like gjerne oppheve hele aktivitetskravet. Utfordringen med dette vil være å sikre en klar økonomisk forbindelse til kystsamfunnene, slik som utvalget forutsetter. En ytterligere utfordring vil være å få til dette på en målrettet og effektiv måte som ikke reduserer den samlede verdiskapingen.

Sjømatindustriutvalget argumenterer for at vertikal integrasjon vil kunne gi koordineringsgevinster. Departementet ser at det kan være en utfordring at en del av verdikjeden har full kontroll på råvaren og at det vil kunne være verdifullt for sjømatindustrien å ha større grad av kontroll på egen råstofftilgang. Minsteprisene fanger muligens ikke opp betydningen av sesongvariasjoner og kvalitet for industrien i tilstrekkelig grad, men det kan være at et integrert selskap vil kunne se dette under ett og klare å koordinere fangst og industri på en verdiøkende måte. På den andre siden nevner også både utvalget og Fiskeridirektoratet at det er svært usikkert om økte muligheter for vertikal integrering i praksis vil gi særlige gevinster. Departementet vil også peke på at næringen fortsatt må forholde seg både til sesongmessige svingninger i tilgangen på råstoffet, og det faktum at fryst råstoff i lang tid har vært bedre betalt enn ferskt. En eventuell mulighet til vertikal integrasjon vil ikke kunne løse alle disse utfordringene eller være ensbetydende med at mer fisk blir bearbeidet i Norge.

Det tradisjonelle bildet av fisker og fiskekjøper er i endring, og de tradisjonelle samarbeidsformene utfordres. Dagens verdikjede er et mangslungent bilde, og sjømatindustrien har allerede flere muligheter i dag til å samarbeide med fiskeflåten.

Vanligst er uformalisert samarbeid mellom fartøy og industribedrift. Det kan også inngås langsiktige kontrakter mellom partene, dog avhengig av omsetningsreglene i vedkommende salgslag, jf. kapittel 9. Videre kan sjømatindustri ha minoritetseierskap i fiskefartøy, så lenge den faktiske kontrollen ligger hos aktive fiskere. Det er flere eksempler på sjømatindustri som har eierandeler i fartøy både i kyst- og havfiskeflåten. Det er heller ingen hinder for at aktive fiskere kan være majoritetseiere av industribedrifter, selv om det motsatte bare er mulig hvis det gjøres unntak fra aktivitetskravet etter deltakerloven § 6 tredje ledd. Mange vil imidlertid påstå at dette er et paradoks.

Slik lønnsomheten er i deler av sjømatindustrien er det ikke åpenbart at dagens sjømatindustri vil kjøpe fiskefartøy. Det er likevel ikke grunn til å se seg blind på hvem som antas å kunne fylle «kravene» til å være sjømatindustri i dag. Det er ikke gitt at fremtidens sjømatindustri er den samme som dagens industri. Det kan også tenkes andre transaksjonsformer enn kjøp, for eksempel sammenslåinger og lignende.

7.6 Vekting av deltakerlovens formål

Målet for denne meldingen er økt verdiskaping, og fra et verdiskapingsperspektiv kan det være ønskelig å utvide kretsen av mulige eiere av fiskefartøy. Økonomisk teori tilsier at ut fra effektivitetshensyn bør et knapt gode fordeles til de aktører som har høyest betalingsvillighet, og som dermed verdsetter godet høyest. Det å begrense hvem som kan være eiere kan også begrense tilgangen på eiere med ulike talent og slik begrense ønsket omstilling, innovasjon og verdiskaping i virksomheter, næringen og samfunnet. Det er altså grunn til å tro at en endring av aktivitetskravet vil kunne legge til rette for økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økt verdiskaping. En endring av aktivitetskravet vil også kunne medføre at de av industribedriftene som benytter seg av muligheten til å eie fiskefartøy får økt kontroll over råstofftilgangen, noe som igjen kan gi mulighet til jevnere produksjon og bedre utnyttelse av både arbeidskraft og kapitalutstyr og jevnere leveranser til kunder.

En endring av aktivitetskravet vil imidlertid medføre at det må finnes nye mekanismer som knytter ressursene til kystsamfunnene, jf. deltakerloven § 1 c og sjømatindustriutvalgets forutsetning om at det stilles krav om reell økonomisk forbindelse til norske kystsamfunn. En utfordring vil være å få til dette på en målrettet og effektiv måte som ikke reduserer den samlede verdiskapingen. Man kan altså si at en vurdering av aktivitetskravet må balansere to av hensynene i deltakerlovens formålsparagraf: å legge til rette for økt verdiskaping versus at høstingen av de marine ressursene skal komme kystbefolkningen til gode.

Høringen har vist at det er stor motstand i næringen og langs kysten mot å endre aktivitetskravet, blant annet med utgangspunkt i en frykt for at en endring ikke vil komme kystbefolkningen til gode. Regjeringen ønsker derfor ikke å foreslå en endring av aktivitetskravet i deltakerloven.

7.7 Nærmere om mulighetene som ligger i deltakerloven i dag

Aktivitetskravet ligger fast som grunnlag for regjeringens fiskeripolitikk. Det vil likevel kunne være gode grunner til å vurdere unntak i en del tilfeller.

Figur 7.2 Husøy 2015.

Foto: Nærings- og fiskeridepartementet

Deltakerloven § 6 åpner for at det kan gjøres unntak fra aktivitetskravet, og flere av høringsinstansene viser til disse bestemmelsene. Unntak kan gjøres ved enkeltvedtak i særlige tilfeller, når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Unntak kan også gjøres i forskrift.

Terskelen er således relativt høy for å gjøre unntak fra aktivitetskravet, men dersom lovens vilkår er oppfylt i enkeltsaker vil søknader kunne vurderes av departementet.

Departementet mener også at det vil være gode grunner til å vurdere unntak fra aktivitetskravet etter deltakerloven § 6 i nye næringer som baserer seg på råstoff som det tidligere er høstet lite av. Det er viktig med rammer som ikke hindrer utviklingen av nye næringer med behov for kapital. Aktivitetskravet er ikke uten videre like godt begrunnet i alle slike nye fiskerier. Situasjonen i de enkelte fiskeriene kan imidlertid være svært ulik, og det vil derfor være behov for å vurdere hvert fiskeri for seg. Dette er en videreføring av de prinsippene som ble lagt til grunn i Meld. St. 22 (2012–2013) *Verdens fremste sjømatnasjon* pkt. 10.4.1.

7.8 Tiltak

Regjeringen vil

- Videreføre aktivitetskravet i deltakerloven.
- Videreføre praksis med unntak fra aktivitetskravet, som også legger til rette for en hensiktsmessig utvikling av ny biomarin aktivitet.

8 De tre pliktene – leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt

8.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget anbefaler at leverings- og bearbeidingsplikten avvikles med begrunnelse at bortfall av leveringsplikten i liten grad vil ha økonomiske fordelingsvirkninger, bl.a. fordi mye av råstoffet selges til aktører som ville kjøpt dette uten leveringsvilkår. Flertallet mener bearbeidingsplikten hindrer bedriftene i å utnytte prisvariasjoner mellom foredlede og ubearbeidede produkter, og på denne måten reduserer plikten lønnsomheten for bedriftene. Utvalgets flertall anbefaler også å avvikle aktivitetsplikten. Utvalget uttaler at aktivitetsplikten representerer de største implikasjonene, både samfunnsmessig og økonomisk. Bortfall av denne vil tillate bedriften å utnytte ressursene betraktelig mer effektivt og gi grunnlag for forbedring av lønnsomheten.

Utvalget viser til at det er knyttet betydelige verdier til pliktene og at de ble innvilget under bestemte samfunnsmessige krav og forventninger. Derfor anbefaler utvalget at avviklingen av pliktsystemet skjer på en juridisk og økonomisk akseptabel måte for de involverte partene.

De fleste høringsinstansene er enige i at pliktene ikke fungerer etter sin hensikt. Fylkeskommuner, kommuner og politiske organisasjoner i Nord-Norge ønsker i hovedsak å opprettholde pliktene, eventuelt endre og forbedre dem slik at de blir mer fleksible og hensiktsmessige virkemidler. Aktivitetsplikten ansees som den viktigste å beholde, men flere kommuner deler Sjømatindustriutvalgets forslag om å opprette en kommisjon som skal finne løsninger som ivaretar alle berørtes interesser. Fiskeridirektoratet mener pliktene ikke lenger er hensiktsmessige og bør avvikles, og foreslår at disse konverteres til en passende årlig avgift som kanaliseres til berørte kystsamfunn. Norges Fiskarlag støtter forslaget om å oppheve pliktene og opprette en kommisjon. Sjømat Norge, NSL og berørte bedrifter støtter utvalgets forslag om å oppheve pliktsystemet.

8.2 Pliktenes formål

Det overordnede mål for de ovennevnte pliktene har vært å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene, jf. deltagerlovens formålsparagraf. Leveringsvilkår har hatt som formål å sikre dekning av landindustriens behov for råstofftilgang gjennom hele året, mens bearbeidingsplikten skal sørge for at leveringspliktig råstoff blir produsert av industribedriften som har kjøpt råstoffet. Kravet om aktivitet skal sikre at eksisterende virksomhet og aktivitet opprettholdes, og knytter fartøy og anlegg sammen slik at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet.

8.3 Rettslig forankring for pliktsystemet

8.3.1 Deltakerlov

Deltakerloven regulerer retten til å drive fiskefartøy gjennom ervervstillatelse og tildeling av konsesjoner, jf. deltakerloven §§ 4 og 15, og er hjemmelsgrunnlag for de ulike pliktene gjennom vilkårsfastsettelse og forskriftsregulering.

Hovedregelen i deltakerloven oppstiller krav om at ervervstillatelse bare kan gis til aktive fiskere. Etter lovens § 6 tredje ledd kan det dispenseres fra dette kravet i særlige tilfeller når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Med hjemmel i denne bestemmelsen har fiskeindustrien fått ervervstillatelse til torsketrålere for å sikre filetindustrien tilgang på råstoff hele året. Leveringsplikt er nedfelt som vilkår i tildelt torsketrålkonsesjon, hjemlet i deltakerloven § 12. Vilkår om aktivitet er knyttet til ervervstillatelsen.

8.3.2 Hvem er parter

Ervervstillatelse og konsesjon tildeles en bestemt eier/juridisk person for ett bestemt fartøy. Deltakerloven regulerer forholdet mellom myndighet og fartøyeier. Vedtak eller vilkår knyttet til ervervstillatelse og konsesjon er rettet mot fartøyeier og

gjelder deres interesser, og det er fartøyeier som får sin rettsstilling regulert ved tillatelser/vedtak. Fartøyeiers partsrettigheter innebærer også at omgjøring av vedtak eller endring av betingelser knyttet til en tillatelse, som utgangspunkt bare kan gjennomføres når endringen ikke er til skade for fartøyeier, jf. forvaltningsloven § 35. Sjømatindustri, kommuner eller andre som nyter godt av trålernes virksomhet og er begunstiget med trålråstoff eller er gjenstand for aktivitetsplikt, er ikke part i vedtaket og deres rettsstilling er ikke umiddelbart regulert i vedtakene. De har ingen rettslig vernet stilling til vedtak/vilkår og de får ingen rettigheter ved tildeling av fisketillatelser.

Fartøyeier har ansvaret for oppfyllelse av aktivitetsplikten og leveringsplikten. Bearbeidingsplikten gjelder den som kjøper leveringspliktig torskefangst. Det er kjøperen eller sjømatindustribedriften som er ansvarlig for at bearbeidingsplikten blir fulgt opp.

8.4 Nærmere om leveringsvilkår

8.4.1 Historikk

Det historiske utgangspunktet for leveringsplikten var utviklingen av filet- og fryseindustrien i Nord-Norge etter krigen. Det var behov for stabile og tilstrekkelige råstoffleveranser for å støtte opp under utbyggingen av en moderne filetindustri i landsdelen, og videreutvikling av filetindustrien skulle derfor skje i tilknytning til en utvidelse av trålflåten. Havgående ferskfisktrålere ble ansett som den mest anvendelige fartøygruppen for å sikre råstoffleveranser gjennom hele året, og ved dispensasjonsordninger fikk industrien derfor adgang til å anskaffe og eie egne trålere.

I tillegg ble lokale trålrederier tildelt torsketrålkonsesjoner, dels sammen med kommuner og lokale banker, og myndighetene forutsatte at denne tilknytningen medførte leveranser av råstoff til vedkommende distrikt. Lokalt eierskap ble således i utgangspunktet ansett å være tilstrekkelig til å sikre at trålfangstene gikk til de lokale bedriftene.

Denne gjensidige forpliktelsen mellom fangstledd og landindustri fungerte på 1950, -60 og -70 tallet. Etter hvert erfarte man at dette likevel ikke var tilstrekkelig. Det ble derfor ved enkeltvedtak knyttet leveringsvilkår til de enkelte torsketrålkonsesjonene.

Etter at leveringsplikten en periode var av begrenset interesse på grunn av tilgangen på råstoff fra russiske fartøy på 90-tallet, ble det mot slutten av tiåret igjen oppmerksomhet om leveringsplikten da det skjedde endringer i de russiske trålernes leveringsmønster. Det resulterte i forskrift om leveringsplikt som ble vedtatt 12. september 2003.

Nofima (tidligere fiskeriforskning) evaluerte ordningen i 2005 og rapporten dannet grunnlaget for endringen av forskriften i 2006. Dette er i hovedsak slik forskriften lyder i dag.

8.4.2 Fakta om leveringsplikten

Innholdet i leveringsplikten er definert gjennom individuelle vilkår som fastsetter hvilken bedrift eller hvilket geografisk område som er tilgodesett, mens forskrift om leveringsplikt regulerer hvordan leveringsplikten skal gjennomføres.

Leveringsplikten er en tilbudsplikt. Det påligger fartøyeier en plikt til å tilby 80 pst. av fartøyets fangst av torsk og 60 pst. av fartøyets fangst av hyse til tilgodesett anlegg eller sted. Dette omtales som den primære leveringsplikten. Ønsker ikke anlegget/ene å ta imot fangst, skal den tilbys anlegg i en nærmere bestemt region. Dette omtales som den sekundære leveringsplikten. Først når ingen i regionen vil kjøpe råstoffet, kan det omsettes fritt.

Det er ingen krav om konserveringstilstand, og fisken kan like gjerne være fryst som fersk. Tilgodesett kjøper plikter ikke å ta imot tilbudt fangst, men hvis begunstiget anlegg kjøper leve-

Boks 8.1 Næringsaktører som har kjøpt seg fri fra leveringsvilkår og vilkår om aktivitet.

Leveringsplikt:
- Leveringsvilkår til Sørvær, ex «Riston», opphevet i 2008. Vederlag til Hasvik kommune på 17, 5 mill. kroner
- Leveringsvilkår til Øksnes kommune, «Prestfjord», opphevet i 2010. Ikke vederlag.
- Leveringsvilkår til J.M.Nilsen Fisk AS, «Langøy», opphevet i 2014. Vederlag til Andøy kommune på 1 mill. kroner, og til J.M.Nilsen Fisk AS på 4 mill. kroner.

Aktivitetsplikt:
- Nergård AS aktivitetsplikt Skjervøy kommune opphevet i 2010. Nergård AS betalte kommunen 15 mill. kroner i kompensasjon.
- Nergård AS aktivitetsplikt Bø kommune opphevet i 2014. Vederlaget til kommunen var 19 mill. kroner.

ringspliktig fangst skal 70 pst av torskefangsten bearbeides, jf. forskriftens § 3 siste ledd. Prisen på leveringspliktig råstoff fastsettes til gjennomsnittet av oppnådde priser for tilsvarende fisk (fersk eller fryst) på auksjon eller ved annen omsetning de siste to uker før salget finner sted i Norges Råfisklags distrikt.

Fiskeridirektoratet kontrollerer årlig gjennomføringen av leveringspliktordningen. Brudd på leveringsvilkår kan sanksjoneres overfor fartøyeier, blant annet med midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse og konsesjon.

8.4.3 Oversikt torsketrålere og fiskeindustrianlegg

Det er i alt tildelt 37 torsketrålkonsesjoner. 21 torsketrålere er pålagt leveringsvilkår, og av disse er fem eid av fiskere. Leveringsplikten omfatter en kvote tilsvarende 46,5282 kvotefaktorer, av totalt 87,9265 kvotefaktorer i trålgruppens torskefiske. De to fiskeindustrieierne som har fått ervervstillatelse for torsketrålere etter dispensasjonsregelen i deltakerloven § 6 tredje ledd, Havfisk ASA og Nergård AS, er til sammen tildelt 42,6934 kvotefaktorer hvorav 41,0637 med leveringsvilkår. Havfisk ASA har kvotene fordelt på elleve fartøy og Nergård AS på fem fartøy. Fiskereide trålere er pålagt leveringsvilkår for 5,4645 kvotefaktorer.

Det er tre rene ferskfisktrålere igjen, alle eiet av industrien. De resterende trålerne er enten frysetrålere, kombitrålere eller fabrikkskip, som alle kan fryse fangsten om bord. De fem fiskereide fartøyene som er pålagt leveringsvilkår er frysetrålere og leverer fryst råstoff. Omtrent all fryst fangst blir landet på fryselager, bare unntaksvis blir slikt råstoff levert direkte til kjøpers anlegg.

Av de anslagsvis 220 bedrifter i Norge som mottar og produserer hvitfisk i en eller annen form, er det om lag åtte bedrifter som har filet som dominerende produksjon. Norway Seafoods AS driver fem av filetanleggene.

15 navngitte anlegg er tilgodesett med leveringsvilkår hvorav fem produserer filet. Industrieide trålere har i det vesentlige leveringsvilkår som tilgodeser egne, navngitte anlegg eller mindre steder med egne anlegg. De fiskereide fartøyene har leveringsvilkår som tilgodeser større områder som «Nord-Norge» eller enkeltfylker i nord.

8.4.4 Effekten av leveringspliktordningen

Som et utgangspunkt er det fartøyeier som bærer den direkte kostnaden ved leveringsforpliktelser og industrien som har fordelen.

Figur 8.1 Hysefilet.

Foto: Sjømat Norge

Fiskeridirektoratets kontroll av gjennomføringen av leveringspliktordningen, viser at fartøyeier tilbyr fangsten i overensstemmelse med leveringsplikten til tilgodesette anlegg/steder. Sjømatindustrien kjøper imidlertid ikke fangsten når fartøyene ikke tilbyr råstoff av en kvalitet, størrelse og tilstand som industrien etterspør. Andelen av fangst underlagt tilbudsplikt som blir kjøpt av tilgodesette anlegg, er meget lav. Der eierskapet til industri og flåte er sammenfallende, kjøpes imidlertid noe mer råstoff. Norway Seafoods AS kjøper 36 pst. av fangstene som Havfisk ASA sine trålere tilbyr av torsk og 44,85 pst. av det kvantum Havfisk ASA skal tilby iht. leveringsplikten. Havfisk ASA lander omlag 10 000 tonn fersk torsk pr år til Norway Seafoods AS. Disse leveransene har selvsagt stor betydning for de enkelte anleggenes lønnsomhet og dermed sysselsetning mv. Det er sannsynligvis sammenfallende eierskap som sikrer tilbud av fersk fangst, heller enn selve leveringspliktordningen.

8.4.5 Departementets vurdering

Det er stor sannsynlighet for at leveringspliktordningen i seg selv ikke fører til at filetindustrien får dekket sin etterspørsel etter egnet råstoff. Vilkårene antas således ikke å gi den tilsiktede effekten og bidrar ikke til å øke filetindustriens eller næringens lønnsomhet. En forpliktelse som ikke bidrar til å øke lønnsomheten verken for fiskeflåten eller for industrien eller verdiskapingen samlet sett, fremmer heller ikke deltagerlovens formål om å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen eller å trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Vilkårene medfører også administrative kostnader.

Myndighetene har i dag ikke hjemmel til å pålegge fartøyeier å levere fangsten fersk. Forvaltningsloven stiller strenge krav for omgjøring av eksisterende vilkår til skade for fartøyeier.

Regjeringen anser det lite aktuelt å videreføre dagens ordning, hvor leveringsplikt i liten grad innebærer den tilsiktede fordelen for de bedriftene som er begunstiget. Samtidig er det vanskelig å forutse alle konsekvenser dersom ordningen i sin helhet oppheves.

En mellomløsning kunne være å regionalisere leveringsforpliktelsene. En regionalisering ville innebære at fangst tilbys alle anlegg i en større region, i stedet for enkeltanlegg. Det betyr at dersom primær leveringsplikt i dag er til Båtsfjord, vil den bli endret til Finnmark. Sekundær leveringsplikt vil da ikke lenger være aktuelt. Dette sikrer at sjømatindustrien i området får samme tilbud om fangst, men må konkurrere om råstoffet innenfor regionene, ikke ulikt det som er regulert i leveringspliktforskriften som den subsidiære tilbudsplikt.

En slik regionalisering vil gi en mer dynamisk ordning, som i større grad legger til rette for at råstoff kan gå til den bedriften som har størst behov for råstoffet. Regionalisering sikrer at regionen som helhet får det samme råstofftilbud som tidligere.

En regionalisering vil også redusere de administrative omkostningene dagens ordning har, for rederiene og for forvaltningen.

Kostnaden ved leveringsvilkår synes i vesentlig grad knyttet til administrative kostnader både hos myndighetene og de private aktørene ved føring av og kontroll av landingsdokumenter, mindre effektiv omsetning ved at den må skje i flere omganger og over flere dager og et tap for samfunnet om ikke fisken leveres til den som har størst verdi av den.

Lokalsamfunn kan tenkes å ha nytte av leveringsvilkår, relatert til distriktsmessige hensyn, ved at fisken skal komme lokalbefolkningen til gode og således bidra til sysselsetning og bosetning i lokale kystsamfunn. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ikke disse nytteeffektene kan oppnås på en mer målrettet og effektiv måte. Nytten av leveringsplikten for det enkelte industriforetak varierer avhengig av faktisk kjøp. Havfisk ASA sitt tilbud av ferskfisk synes ikke å være et resultat av leveringsforpliktelsen i seg selv, men er basert på avtale mellom Havfisk ASA og Norway Seafoods AS. Nytten er nok også begrenset fordi tilbud om trålråstoff neppe er en nødvendig betingelse for å sikre lønnsomhet og opprettholde virksomhet og sysselsetning.

Bosetting og sysselsetting i fiskeriavhengige områder vil likevel kunne bli påvirket dersom bedriftene etter en opphevelse av leveringsplikten ikke får nok råstoff til å klare å drive lønnsomt og deretter må legge ned bedriften. Dette vil imidlertid kunne være utfallet uavhengig av om pliktsystemet oppheves dersom lønnsomheten ikke er tilstede.

En regionalisering av leveringsplikten vil sikre sjømatindustrien fortsatt tilbud om råstoff. Samtidig vil kostnadene ved leveringsforpliktelsene reduseres ved færre auksjonsrunder administrert av salgslagene og kontrollen utført av Fiskeridirektoratet blir mindre detaljert. En slik regionalisering vil også øke muligheten for at fisken leveres til den som har størst verdi av den. Det er god grunn til å tro at en slik endring vil bidra til å redusere kostandene ved plikten.

Å regionalisere leveringsplikten innebærer at alle individuelle leveringsvilkår må endres fra konkrete steder/områder, til regioner. Det betyr at dersom primær leveringsplikt i dag er til Båtsfjord, vil den bli endret til Finnmark. Sekundær leveringsplikt vil da ikke lenger være aktuelt. Noen fartøy har allerede i dag leveringsplikt til regioner. Det er ikke aktuelt å endre disse vilkårene til å gjelde mindre regioner, da forvaltningsloven begrenser adgangen til å omgjøre vilkår til skade for innehaver av tillatelsen.

Regjeringen foreslår å regionalisere leveringsplikten i tre regioner som følger fylkesgrensene for Finnmark, Troms og Nordland.

8.5 Bearbeidingsplikten

8.5.1 Fakta og problembeskrivelse

Bearbeidingsplikt er et pålegg om å videreforedle fangst av torsk kjøpt under leveringsplikten. Plikten påligger kjøper av fangst.

Bearbeidingsplikten ble innført i forskrift om leveringsvilkår i 2006, og er regulert i forskriftens § 3. Bestemmelsen oppstiller krav om at uansett om fangsten kjøpes i henhold til den primære leveringsplikten eller den sekundære leveringsplikten, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 70 pst. av torskefangstene før videresalg.

Flertallet av begunstigede bedrifter er filétprodusenter. Det finnes likevel eksempler på andre typer produksjon, også i bedrifter som eier egne fartøy med leveringsplikt.

De produksjonsformene som aksepteres som oppfyllelse av bearbeidingsplikten er

- filetering
- videreforedling av frosne varer (panering/fritering)
- røyking
- tørrfisktilvirkning

– saltfisketilvirkning
– klippfisktilvirkning.

Ren ferskfiskpakking faller utenfor.

Bearbeidingsplikten var en naturlig følge av leveringsplikten. Leveringsvilkår ble pålagt fartøyeier for å sikre industrien råstoff til produksjonen. Bearbeidingsplikten ble innført fordi man erfarte at bedrifter kjøpte leveringspliktig fangst og umiddelbart videresolgte fangsten til en høyere pris på det åpne markedet. Det innebar at leveringsplikten ble en ren overføring av verdi fra fartøyet til bedriftens eier, uten at dette bidro på annen måte enn som en styrking av bedriftens finansielle posisjon.

Boks 8.2 Gryllefjord-prosjektet

I Gryllefjord drives produksjon av ferskfilet av torsk. Råstoff leveres av Nergård AS som kjøper dette over leveringsplikten fra to av Nergård-konsernets trålere. Bearbeidingsplikten krever at Nergård AS foredler 70 pst av den torskefangsten som kjøpes før den kan videreselges. For å sikre råstofftilgangen til anlegget i Gryllefjord, har departementet valgt å suspendere leveringsplikten for de to trålerne, slik at foretaket ikke rammes av bearbeidingsplikten.

8.5.2 Departementets vurdering

Plikt til å foredle torsk kjøpt under leveringspliktordningen begrenser sjømatindustriens fleksibilitet. Den kan føre til at industrien begrenser sine kjøp av bearbeidingspliktig råstoff fordi plikten påfører bedriften tap når det er mer lønnsomt å selge torsk uforedlet. Fleksibiliteten på 30 pst. pr fangst har vist seg å ikke være tilstrekkelig. Konsekvensen er at industrien ikke kjøper torsk underlagt leveringsvilkår fra egne og andres trålere, for ikke å risikere å tape penger som følge av tvungen bearbeiding.

Bearbeidingsplikten er vanskelig å kontrollere. Begunstigede foredlingsanlegg kjøper fangst fra så vel leveringspliktige trålere som fra kystfiskeflåten og det er vanskelig å måle og å skille ut relevante kvantum. Effektiv kontroll krever sporing av råstoff gjennom produksjonsprosessen. Slikt sporingssystem er ikke tilgjengelig. Et annet moment er at leveringsplikten gjelder på årsbasis, mens bearbeidingsplikten gjelder pr landing. Det kompliserer foredlingsindustriens dokumentasjon av pliktens oppfyllelse. Industrien bryter dessuten bearbeidingsplikten dersom enkeltpartier ikke bearbeides, selv om 70 pst. av leveringspliktig råstoff er bearbeidet.

Departementet legger til grunn at virksomheten til norsk sjømatindustri er å videreforedle fangstene som kjøpes. Markedets etterspørsel er avgjørende for hvilket og hvor mye av mottatt råstoff det er lønnsomt å produsere eller selge ferskt. Det bør være markedet og ikke bearbeidingsplikten som er avgjørende for hvilken produksjon bedriften finner mest lønnsom.

Regjeringen mener at bearbeidingsplikten ikke er et egnet virkemiddel for å sikre at råstoff bearbeides og vil avvikle denne plikten. Det er vanskelig å se for seg at en slik oppheving vil medføre mindre bearbeiding av råstoff enn i dag, når dette uansett kan reguleres av bedriftene selv ved å styre omfanget av kjøp under leveringsplikt.

8.6 Aktivitetsplikten

8.6.1 Fakta og problembeskrivelse

Vilkår om aktivitetsplikt er formulert slik at dersom fartøyeiers industrivirksomhet reduseres, bygges ned eller legges ned, kan departementet trekke ervervstillatelsen tilbake.

Formålet med aktivitetsvilkåret er at eksisterende virksomhet og aktivitet skal opprettholdes og knytte fartøy og anlegg sammen. Dette sikrer at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet som ikke kan endres uten at Nærings- og fiskeridepartementet gir tillatelse til det.

Vilkåret om aktivitetsplikt består av to elementer; ett geografisk og ett knyttet til kvantitet/intensitet. Den geografiske delen gjelder beliggenheten for virksomheten, og elementet om kvantitet/intensitet handler om hvor stor virksomheten er, målt for eksempel i sysselsetning, råstoffbehov, produksjon mv. Aktivitetsplikt og leveringsplikt er uavhengig av hverandre.

Innretning og aktivitetsnivå ved de ulike anleggene varierer med tilgang til råstoff og avsetningsmuligheter for produktene, og arbeidsstyrken varierer også, herunder har det vært akseptert at det er blitt færre ansatte.

Det er ett selskap, Havfisk ASA, som er pålagt vilkår om aktivitet. Aktivitetsplikten gjelder virksomheten som Norway Seafoods AS driver på anleggene eiet av Havfisk ASA i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og

Figur 8.2 Båtsfjord.

Foto: Nærings- og fiskeridepartementet

Båtsfjord. Nergård AS hadde tidligere også aktivitetsplikt noen steder, men har i forståelse med, og etter avtale med, kommunene der anleggene ligger, blitt fritatt fra pliktene.

8.6.2 Departementets vurdering

Vilkår om aktivitetsplikt er et distriktspolitisk virkemiddel. I motsetning til leveringsplikt og bearbeidingsplikt som har liten betydning for virksomhet på et anlegg, bidrar aktivitetsplikten til å opprettholde industrivirksomhet i kystsamfunn.

Vilkåret om aktivitet reduserer imidlertid sjømatindustriens strategiske handlingsrom og muligheter for effektiv drift og lønnsom omstilling og tilpasning. Det å avvikle aktivitetsplikten, gir imidlertid fartøyeier en fordel uten at lokalsamfunnet oppnår noe til gjengjeld.

På den annen side kan det anføres at det ikke vil være samfunnsøkonomisk forsvarlig å la aktivitetsplikten bestå uendret. Da vil plikten bidra til å opprettholde virksomhet som ikke nødvendigvis er konkurransedyktig og som på sikt ikke nødvendigvis er økonomisk bærekraftig. Dette vil også komme i konflikt med den norske arbeidslivsmodellen som forutsetter et produktivt og lønnsomt arbeidsliv som innebærer at lokal arbeidskraft skal tilflyte lønnsomme bedrifter også når det innebærer geografisk mobilitet. Bedriftene praktiserer i stor grad permitteringer, noe som også bidrar til at kostnadene ved å opprettholde driften skyves over på samfunnet.

Kort sagt synes plikten derfor å medføre kostnader for samfunnet samlet sett. Over tid kan det samlede tapet bli betydelig. Samtidig vil en avvikling av plikten medføre en omfordeling.

Den beste løsningen synes derfor å være om eieren og vertskommunen kan komme til en løsning som er til gunst for begge sider, slik det allerede har blitt gjort i enkelttilfeller. Dette krever imidlertid grundige forberedelser, for å sikre at en økonomisk kompensasjon blir riktig. For samfunnet samlet er det imidlertid viktig at det realiseres en løsning, innen rimelig tid. Dette fordi samfunnet er med på å bære kostnader ved ordningen, det være kostnader knyttet til at ressurser ikke nødvendigvis anvendes der de kaster mest av seg generelt, samt permitteringskostnader.

Et godt resultat avhenger av kunnskap om de konkrete kostnader og nytteverdier for fartøyeier og lokalsamfunn og samfunnet samlet. For å kunne behandle spørsmålet er det viktig med et godt faktagrunnlag om hvilke kostnader og verdier aktivitetsplikten representerer. Et slikt faktagrunnlag vil gi fartøyeier og kommuner grunnlag for å forhandle om frikjøp.

Regjeringen vil på denne bakgrunn opprette en kommisjon som kan innhente vurderinger av kostnader og verdier knyttet til aktivitetsplikten, samt legge til rette for en praktisk dialog mellom de berørte partene om aktivitetsplikten. Kommisjonen skal også foreta distriktsmessige vurderinger av forslag til løsning.

8.7 Tiltak

Regjeringen vil:

- Regionalisere leveringsplikten.
- Fjerne bearbeidingsplikten.
- Sette ned en kommisjon med henblikk på å avvikle aktivitetsplikten.

9 Førstehåndsomsetningen

Førstehåndsmarkedet og hvordan dette fungerer, har stor betydning for omsetningen av sjømat i Norge. Systemet legger føringer for muligheter og insentiver til ønsket omstilling og innovasjon, effektivitet, fordeling og verdiskaping og ikke minst kontroll. Dette kapittelet omhandler systemet for førstehåndsomsetning, salgslagenes kontrollarbeid og salgslagenes struktur.

I Norge er det lovpålagt å omsette all villfisk[1] 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.

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 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagslova). Loven trådte i kraft 1. januar 2014 og viderefører i stor grad systemet med førstehåndsomsetning slik det det var nedfelt i råfiskloven av 1951.

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 vektlagt at fiskesalgslagene skal legge til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning, sikre dokumentasjon av ressursuttaket

[1] I loven vises det til *viltlevende marine ressurser* som i grove trekk er: hvitfisk, pelagisk fisk, hval, skalldyr, tang og tare. Når det i omtalen henvises til villfisk av enkelthetshensyn, menes det vide spekteret av arter.

Boks 9.1 Fiskesalgslag i Norge

Norges Sildesalgslag er ansvarlig for omsetningen i første hånd av pelagisk fisk. Norges Sildelag opererer i hele landet og hadde i 2014 en omsetning på 6,47 mrd. kroner, et årsresultat på 8,7 mill. kroner og 36,6 årsverk.

Norges Råfisklag er ansvarlig for omsetningen 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 7,92 mrd. kroner i 2014, et årsresultat på 22,8 mill. kroner og 57,7 årsverk.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag (Surofi) er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet på Sunnmøre eller i Romsdal, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Surofi hadde en omsetning på 2,34 mrd. kroner i 2014, et årsresultat på 3,0 mill. kroner og 12,2 årsverk.

Vest-Norges Fiskesalslag er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet i Sogn og Fjordane eller Hordaland, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Vest-Norges Fiskesalslag hadde en omsetning på 496,2 mill. kroner i 2014, et årsresultat på 2,35 mill. kroner og fem årsverk.

Rogaland Fiskesalgslag er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet i Rogaland, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Rogaland Fiskesalgslag hadde en omsetning på 137,9 mill. kroner i 2014, et årsresultat på 0,71 mill. kroner og 2,3 årsverk.

Skagerakfisk er ansvarlig for omsetningen på første hånd av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare som blir landet på Sørlandet eller Østlandet, og av europeisk ål som blir fanget i ferskvann i dette området. Skagerakfisk hadde en omsetning på 367 mill. kroner i 2014, et årsresultat på 1,19 mill. kroner og 4,5 årsverk.

og medvirke til en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av fiskeressursene. Dette er reflektert i lovens formålsparagraf.

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 bestemme hvordan fisken skal omsettes og fastsette minstepriser. De er videre gitt myndighet til dirigering av fangster og regulering av fisket når hensynet til avtaket tilsier det, eller det er nødvendig for å utnytte fangstene på den mest tjenlige måten. Salgslagene er også pålagt andre forvaltningsmessige oppgaver. Foruten ren dokumentasjon av ressursuttaket gjennom deres landings- og sluttseddelsystemer har de også oppgaver knyttet til ressurskontrollen. Norges Råfisklag har i tillegg i en prøveperiode fått i oppgave å føre tilsyn med råstoffkvalitet- og behandling av torskefisk i Nord-Norge.

I tillegg til disse skisserte oppgavene forvalter samtlige salgslag statlig føringstilskudd. I 2015 er føringstilskuddet til sammen ca. 20 mill. kroner for alle salgslagene.

Fiskesalgslagene står i en spesiell stilling som private organisasjoner med fullmakter og forvaltningsoppgaver tildelt av det offentlige. De har enerett til å eie og organisere markedsplassen og ressurskontrolloppgaver som blant annet innebærer kontroll av egne medlemmer. En slik organisering skaper legitimitetsutfordringer og stiller store krav til salgslagenes profesjonalitet og rolleforståelse.

9.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

9.1.1 Førstehåndsomsetningen

Sjømatindustriutvalget slår fast at fiskesalgslagsloven og salgslagene spiller en svært viktig rolle for å holde oversikt og kontroll over fangstuttak og bidra til bærekraftig ressursutnyttelse.

Et samlet utvalg ønsker å beholde fiskesalgslagslovens bestemmelser om obligatorisk førstehåndsomsetning. Utvalget vurderer at systemet også er viktig for å sikre gode markedsplasser med ryddige forhold, best mulig råstofflyt, høy verdiskaping og like konkurransevilkår for aktørene. Utvalget peker på at fiskesalgslagene må utøve sitt mandat på en måte som gjør Norge til verdensledende innen organisering av råvaremarkedet for fisk og at det er viktig at markedsplassen har tillit fra aktørene. Utvalget mener at det må legges til rette for økonomisk effektiv vertikal koordinering gjennom ulike omsetningsmåter, herunder auksjon, spotsalg og kontrakter. Videre må det være gode insentiver til å innovere med omsetningsformer som ivaretar kontroll, kontinuitet og kvalitet bedre enn dagens system. Salgslagene må også være effektive i sin drift og ivareta og videreutvikle gode systemer for oppgjør mellom selger og kjøper.

Det er utvalgets syn at det er viktig at salgslagene har økonomi, kompetanse og kapasiteter som gjør markedsplassene mest mulig effektive og verdiskapende. Utvalget antar at dagens salgslagsstruktur ikke er optimal, men slår fast at det ikke har tilstrekkelig grunnlag for å komme med en eksakt konklusjon.

Utvalget deler seg i et flertall og et mindretall i synet på hvordan målsetningene som er skissert over best kan møtes. Flertallet mener at det bør være et nøytralt eierskap til fiskesalgslagene og at salgslagenes styrer må ha kompetanse til å utvikle markedsplassene for å få en mer verdiskapende førstehåndsomsetning. Da den nåværende fiskesalgslagsloven ble vedtatt av et enstemmig Storting og trådte i kraft 1. januar 2014, kan det etter flertallets syn være vanskelig å foreta slike endringer nå, uten at loven har virket en stund. Flertallet anbefaler derfor at det først innføres en oppmannsordning (voldgift) som kan tre inn ved uenighet om fastsettelse av salgsvilkår, herunder minstepriser.

Mindretallet mener at fiskesalgslagsloven må få virke over lengre tid før den evalueres og det eventuelt foretas endringer. Mindretallet foreslår at det kan vurderes å få inn eksterne nøytrale styremedlemmer i salgslagenes styrer som et svar på diskusjonene knyttet til eierskapet til salgslagene.

9.1.2 Tilsyn og kontroll

Utvalget peker på at tilsynsmyndighetene for sjømatindustrien er blitt mer fragmentert med flere organer som har ansvar for tilsyn. Det ser ikke for seg at disse endringene nødvendigvis kan reverseres. Utvalget peker imidlertid på at de ulike tilsynsmyndighetene kan samordne seg bedre. Utvalget peker også på at det er viktig at industrien står ovenfor et likt sett regler og at disse også praktiseres likt. I den forbindelse viser utvalget til at undersøkelser viser at det kan ha vært regionale forskjeller på kontrollene. Utvalget håper at sammenslåingen av regioner i Mattilsynet kan bidra til en mer helhetlig kontrollpraksis.

Videre problematiserer utvalget det faktum at forskjellige land har ulike regelsett knyttet til vei-

ing av pelagisk fisk. Det har de siste 15 årene pågått et internasjonalt samarbeid for harmonisering av regelverket. Utvalget peker videre på at det er tilsvarende problemstillinger i hvitfisksektoren knyttet til omregningsfaktoren for landing av sløyd fisk, kontra landing av rund fisk. Utvalget slår fast at regelverksharmonisering for veiing av fisk internasjonalt er viktig både for å sikre lik konkurranse på like vilkår og for å sørge for riktige fangstdata og kvoteavregning. Ansvaret for regelverksharmoniseringen bør etter utvalgets syn tilligge myndighetene.

Det er svært viktig at fangst- og landingsopplysninger er korrekte slår utvalget fast. Feil opplysninger kan gi overbeskatning av ressursene og kan også resultere i feilaktige bestandsanslag. Dette kan igjen føre til uhensiktsmessig forvaltning både miljømessig og økonomisk-, og på sikt til redusert verdiskaping. Utvalget peker også på at mulighet til underrapportering av fangst gir uheldig konkurransevridning. Dette hemmer også den langsiktige verdiskapingen både i foredlingsleddet og i resten av verdikjeden. Utvalget viser til at myndighetene legger en betydelig ressursmessig innsats i å kontrollere om lovverket etterleves. Utvalget mener likevel at det etter all sannsynlighet finner sted regelbrudd i form av utkast på sjø og urapporterte landinger, men at dette er begrenset.

Utvalget mener at det er viktig at ikke minsteprisen skaper insentiver for underrapportering og at minsteprisen derfor må følges opp tett. Utvalget peker også på at omregningsfaktorene mellom ulike produktformer og rund vekt skaper problemer for rapportering av riktig mengde.

For å redusere underrapporteringen anbefaler utvalget at myndighetene gjennomgår kontroll- og sanksjonsregimet i detalj. Utvalget mener at antall landinger som kontrolleres må økes, eventuelt kan det etableres andre kontrollmekanismer som har samme effekt. Utvalget peker på at det her ligger muligheter innenfor moderne informasjons- og overvåkningsteknologi og at dette bør undersøkes også av hensyn til kostnadseffektivitet. Utvalget ber myndighetene vurdere modeller for en kontroll utført av en uavhengig tredjepart på alt ilandført fiskeråstoff, etter modell av andre land. Utvalget mener at det er naturlig at næringsaktørene er med på å finansiere en slik kontrollvirksomhet. Et samlet utvalg mener at straffenivået bør skjerpes og at det i samråd med næringsorganisasjonene og andre bør iverksettes tiltak som forsterker riktige normer og synliggjør negative konsekvenser av underrapportering.

9.1.3 Høringsuttalelser

Høringssvarene når det gjelder fiskesalgslagsloven følger de tradisjonelle skillelinjene mellom hav og land. Innspillene fra kommuner, fylkeskommuner, partipolitiske organisasjoner, fiskereide organisasjoner og fiskesalgslagene er imot endringer på dette feltet. De som er mest positive til Sjømatindustriutvalgets forslag til tiltak er i hovedsak enkelte industribedrifter og deres organisasjoner. Sjømat Norge peker på at hovedmålet må være balanserte og legitime markedsplasser for førstehåndsomsetningen av fisk. Organiseringen av dette markedet er en svært sentral del av rammebetingelsene for industrien.

Sjømat Norge er enig i utvalgets vurdering av nøytralt eierskap, men peker på at nøytralt omsetningssystem også kan oppnås gjennom tydelige målformuleringer for hva en minstepris er, strengere krav til praktisering av fullmakter og fullverdige systemer for tvisteløsning, for eksempel en oppmannsordning eller voldgift, som kan tre inn ved uenighet. De ønsker seg også ett salgslag i hvitfisksektoren.

Videre peker Fiskeridirektoratet på at dagens situasjon med fem salgslag ikke er optimal og de stiller spørsmål ved om salgslagenes reguleringshjemler og kontrollarbeid bør vurderes overdratt til Fiskeridirektoratet. Når det gjelder førstehåndsomsetningen mener Fiskeridirektoratet at det overordnede målet må være at salgslagene fungerer som effektive markedsplasser der verken kjøper eller selger kan utøve utilbørlig markedsmakt. De stiller seg tvilende til om endringer i eierskap og styresammensetning i salgslagene er den rette løsningen og de foreslår i stedet en tvungen voldgift dersom partene ikke blir enige ved fastsettelse av minstepris.

Fiskesalgslagenes samarbeidsråd ønsker ikke endringer i dagens fiskesalgslagslov. De vil opprettholde obligatorisk førstehåndsomsetning og peker på at ulik omsetning i salgslagene skyldes store forskjeller i flåte- og mottaksstruktur og at utfordringen er å sikre markedsbasert omsetning for kystflåten. Videre ønsker de ikke å endre sammensetningen av salgslagenes styrer.

9.2 Førstehåndsomsetningen

9.2.1 Mål og premisser

Det norske omsetningssystemet er transparent og unikt i global sammenheng. Førstehåndsomsetningen av fisk gjennom de seks salgslagene utgjorde 17,3 mrd. i 2014. Både sjømatindustriut-

valget og samtlige høringsinstanser forutsetter eller uttrykker støtte til at det fortsatt skal være en lovpålagt førstehåndsomsetning av fisk i Norge. Dette er også i tråd med Sundvolden-plattformen. Departementet legger til grunn at all omsetning av villfisk fortsatt skal skje ved obligatorisk omsetning av fisk gjennom fiskesalgslag.

I fiskesalgslagslovens formålsparagraf (§ 1) heter det: «*Formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket.*»

Denne formålsbestemmelsen er harmonisert med deltakerloven og havressursloven og innebærer en større dimensjon enn bare å sikre fiskerne stabile og gode inntekter som lå til grunn for den tidligere råfiskloven. Dagens formålsparagraf skal fortsatt ligge fast. Det er et mål å legge til rette for en salgslagsstruktur som sikrer effektive og godt drevne markedsplasser, like konkurransevilkår og kontrollregimer i hele landet, samt bidra til gode insentiver og ønsket omstilling og innovasjon i hele verdikjeden . Organiseringen bør legge til rette for økt verdiskaping i næringen og i økonomien samlet sett.

Regjeringen har i Sundvolden-plattformen slått fast at vi vil: «*videreføre og modernisere fiskesalgslagsloven for å sikre fleksible, effektive og velorganiserte markedsplasser med god ressurskontroll.*» Dette legges til grunn for det videre arbeidet.

9.2.2 Departementets vurdering

9.2.2.1 Bakgrunn

Dagens lov, som i hovedsak er en modernisert videreføring av råfiskloven, er en fullmaktslov. Den fastslår at samvirkeforetak kan godkjennes som fiskesalgslag når nærmere krav er oppfylt. Salgslag som er godkjent får en rekke fullmakter til sin disposisjon for å sikre gjennomføringen av loven.

Førstehåndsomsetningen har betydning for verdiskaping i senere ledd og kan blant annet bidra til arbeidsplasser i landindustrien. Salgslagene må etter fiskesalgslagsloven forholde seg til flere krav og for så vidt også flere oppgaver ved at de også har fått oppgaver med kontroll og tilsyn med kvalitet.

De vide fullmaktene er begrunnet i at salgslagene som profesjonelle aktører har en unik kunnskap og kompetanse som, anvendt med fornuft, og hvor det tas tilbørlig hensyn til begge siders behov, samlet gir store fordeler for dette samfunnsområdet. Blant annet gir det store effektiviseringsmuligheter gitt det høye antallet transaksjoner som finner sted. I dette ligger blant annet også betydningen lagene har i ressurskontrollen.

I et slikt system er det en naturlig følge at myndighetene begrenser sine muligheter til å overprøve lagene i deres utøving av myndigheten etter loven. Dette vil være begrenset til tilfeller hvor det måtte foreligge klagerett eller hvor det ellers fører kontroll med at salgslagene holder seg innenfor de rammer loven setter for virksomheten. I saker hvor klager er fremført har departementet tradisjonelt også valgt en forsiktig linje og bare sjelden gått til det skritt å overprøve lagene. Slike saker kan like gjerne gjelde klager fra fiskere og ikke nødvendigvis misfornøyde kjøpere.

Ved at oppdraget er så vidt som det er, kan det oppstå spørsmål om den beste måten å nå formålet på er at lagene har så vide fullmakter som de har i dag.

Formålet vil naturlig nok legge føringer for lagenes myndighetsutøvelse. Hvordan man best mulig kan nå formålet med loven kan endre seg over tid. Da man i 1934 opprettet lønnsomhetskomiteen for å se på hvordan lønnsomheten i fiskerinæringen kunne økes, ble svaret en midlertidig råfisklov. Senere ble denne avløst av den permanente råfiskloven i 1952. Disse trekkene må blant annet ses i sammenheng med behovet for å balansere fiskernes styrke mot makten til eksportørene hvor blant annet dagjeldende klippfisklov ga eksportørene i torskesektoren økt styrke gjennom en monopolordning. I dag er samfunnsforholdene endret og det eksisterer ikke lenger en eksportlov som gir monopolordninger slik man hadde på 30-tallet.

Det kan slås fast at salgslagenes fullmakter bare i begrenset grad er justert i de årene som er gått. Én stor endring var da man som følge av Moxnes-utvalgets innstilling tok ut av råfiskloven fiskesalgslagenes adgang til godkjenne kjøpere og vedtok lov om kjøpergodkjenning som trådte i kraft i 1998.

Ved at fiskesalgslagslovens formål favner atskillig bredere enn tidligere lov og sammenholdt med endrede samfunnsforhold, er det betimelig å stille spørsmålet om fullmaktene er optimale. Hvis en mener at de fortsatt er det, bør det vurderes om det likevel kan forsvares som en heldig ordning at man med loven i hånd opprettholder en styrkeforskjell mellom selger og kjøper. Hensynet til ordningens legitimitet kan i seg selv være tilstrekkelig til å begrunne justeringer i dagens rammer.

Det er også en utfordring at dagens minsteprissystem i ulik grad hindrer markedssignaler å

nå frem til fisker. En markedsmekanisme som ikke fungerer optimalt kan føre til at en ikke i tilstrekkelig grad verdsetter ulik kvalitet på råstoffet og et jevnere fiske ut over hovedsesongen. Det er også pekt på at systemet i enkelte tilfeller kan gi insentiver til feilrapportering av fangstmengde. Videre brukes det i dag mye tid og ressurser i både salgslagene og industrisiden på forhandlinger om minstepris.

Samtidig kan også andre reguleringer i næringen enn de som her drøftes spille inn og påvirke situasjonen.

9.2.2.2 Eierskapet til salgslagene

Fiskernes eierskap av lagene har av industrisiden blitt ansett som et av de sentrale elementene som skaper maktskjevhet.

Salgslagene var opprinnelig foreninger av sammensluttede fiskere som så ble gjenstand for lovbeskyttelse. Samtidig er salgslagene omfattet av den nye loven om samvirkeforetak. Ved en vurdering av endring i eierskap, kan det stilles spørsmål ved om salgslagene må løses opp og formuen fordeles etter bestemmelsene i vedtektene. Enkelte av lagene sitter på betydelige midler. Fiskesalgslagsloven fastsetter at det er samvirkeforetak som kan godkjennes som fiskesalgslag, men presiserer at bare fiskere eller organisasjoner av fiskere kan være medlemmer av et fiskesalgslag. Dersom man for fiskesalgslag som kan godkjennes etter fiskesalgslagsloven, fjerner bestemmelsen om at kun fiskere kan være medlemmer, vil medlemsrettighetene etter samvirkeloven gjelde, med mindre det fastsettes nye regler om dette i fiskesalgslagsloven. Det innebærer at også kjøperne kan være medlemmer og dermed være berettiget til å delta og stemme på årsmøtet, herunder velge styre. Uavhengig av hvilke fullmakter salgslaget har vil man med en slik ordning legge til rette for at alle aktører som har økonomiske interesser har medbestemmelsesrett. En slik ordning vil også formelt gi kjøpersiden innflytelse på de funksjoner som ikke angår selve markedsplassen, dvs. fastsettelsen av lagsavgiften som i dag varierer forholdsvis mye fra nord til sør, kontrolloppgaver, samt dirigering og regulering.

Departementet vurderer det dithen at en endring med innslag av annet eierskap i salgslagene enn fiskere ikke nødvendigvis vil løse utfordringene i førstehåndsomsetningen, men kun flytte uenighetene inn i selve salgslagene og slik også redusere transparensen. Departementet ønsker dermed å beholde fiskesalgslagene som fiskereide organisasjoner.

Mindretallets forslag om å gi et pålegg om å ta inn ett eller to nøytrale eksterne styremedlemmer i fiskesalgslagenes styrer kan bidra til å styrke markedskompetansen. Forslaget vil likevel ikke gjøre salgslagene mer nøytrale all den tid det er fiskerne som kan velge flertallet i styret. Et innslag av eksterne representanter i styret pålagt utenfra kan også bidra til uklare ansvarsforhold. På bakgrunn av dette går ikke departementet videre med dette forslaget, men understreker at årsmøtet i salgslagene forutsettes å tilknytte seg relevant kompetanse i styrene uavhengig av hva myndighetene måtte pålegge dem.

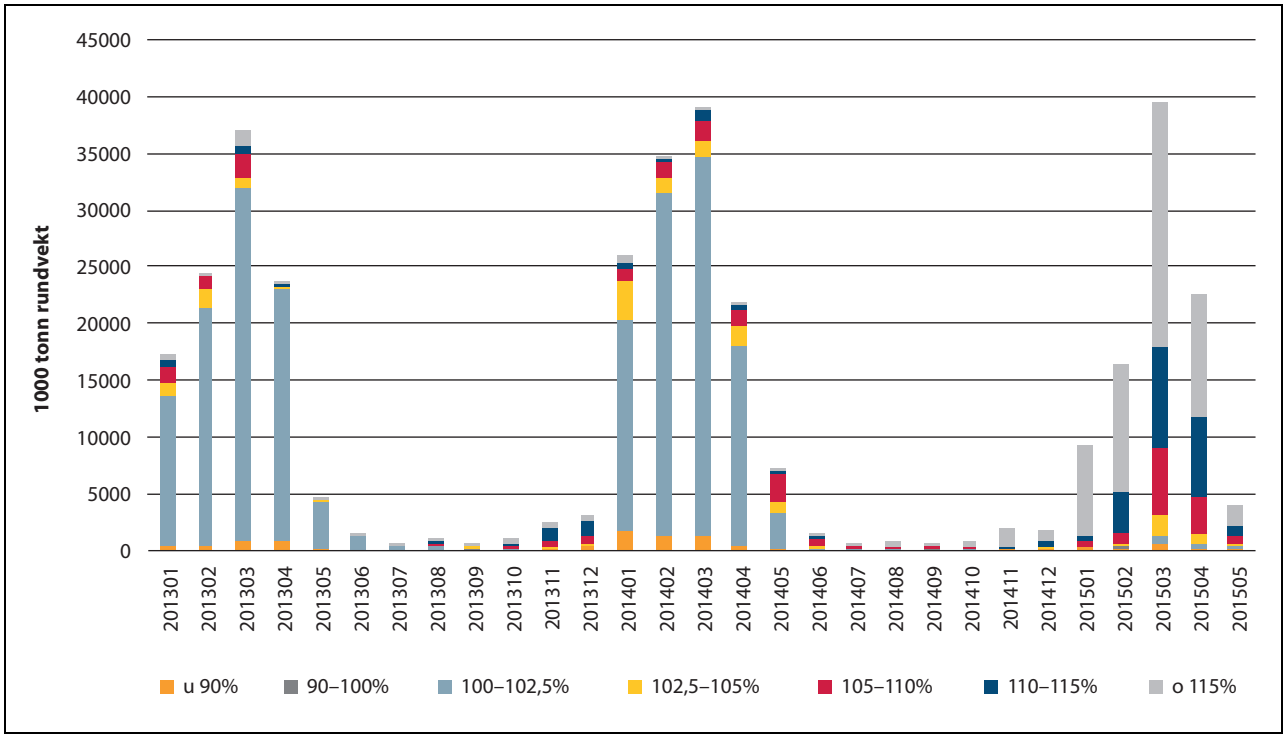
I stedet for å endre på selve organiseringen og eierskapet til salgslagene bør en se på andre tiltak som sikrer samhandling og gjør omsetningen mer nøytral og effektiv. Målet er å skape en markedsplass hvor selgere og kjøpere i felleskap kan enes om sentrale mekanismer i førstehåndsmarkedet; fastsettelse av minstepris og forretningsvilkår. Spørsmålet blir derfor ikke hvem som skal ta del i salgslagene, men heller hvilke rettigheter salgslagene skal ha.

Med bakgrunn i overnevnte foreslår regjeringen at eierskapet til salgslagene ligger fast, men at det tilrettelegges for en mer balansert markedsplass.

9.2.2.3 Minsteprisens funksjon

Dagens fiskesalgslagslov og unntaket fra konkurranselovgivningen gir salgslagene betydelig frihet til selv å fastsette rammer og regelverket for omsetningen. Næringens struktur innenfor de ulike områdene, tradisjon og ønske fra salgslagenes eiere danner grunnlaget for de ulike løsningene. Norges Sildesalgslag praktiserer et system der fangstene som hovedregel selges via auksjon. Norges Råfisklag praktiserer flere omsetningsformer, noe som også reflekterer diversiteten i hvitfisksektoren ved at det er flere fiskerier og et mangfold av fartøystørrelser. Direkteavtaler mellom fiskere og kjøpere er det mest vanlige hos Norges Råfisklag, men andelen av omsetningen som selges over auksjon, har økt. Dette dreier seg i stor grad om ombordfryst råstoff.

Ut fra et verdiskapingsperspektiv er det ønskelig at sjømat omsettes i velfungerende markeder hvor prisen bestemmes ved interaksjon mellom selgere og kjøpere og dermed tilbud og etterspørsel. Et knapt gode bør ut fra effektivitetshensyn fordeles til de aktører som har høyest betalingsvillighet, og som dermed verdsetter godet høyest. Dette vil gi en samfunnsøkonomisk effektiv allokering av ressurser og en høyest mulig verdiska-



Figur 9.1 Fordeling minsteprisindeks[1] januar 2013-mai 2015.

[1] Minsteprisindeks er beregnet ved å ta den faktiske prisen per kg for fisken dividert på verdien den ville hatt om den hadde blitt solgt til minstepris. Eksempelvis kunne man tenke at en fisk på 2,5 kg hadde en minstepris på 10 kr/kg og ble solgt til 11 kr/kg. Da blir indeksen 1,1.

Kilde: Nofima

ping. En slik ressursfordeling vil for eksempel kunne oppnås ved å omsette fisken ved godt utformede auksjoner på velfungerende markedsplasser. Dette vil også kunne være attraktivt for tilbydere og kjøpere fra andre land, og slik utvide både markedsplassen, råstofftilgangen og etterspørselen for de norske aktørene. Det kan igjen gi en mer effektiv kobling mellom kjøpere og selgere og slik økt effektivitet. Teknologiutvikling m.m. kan legge til rette for at denne omsetningsformen øker.

Foreløpige analyser av minstepris[2] viser at det kun er i noen perioder i enkeltår hvor minsteprisen sannsynligvis har vært bindende for en betydelig del av fangsten. Dette samsvarer også med Asche m.fl. (2014) som peker på at de faktiske prisene i førstehåndsomsetningen i stor grad ligger over fastsatte minstepriser, og at minsteprisen dermed trolig har en mindre negativ effekt[3].

Selv om ikke minsteprisen har vært over markedspris viser figur 9.1 at hoveddelen av råstoffet ble omsatt til priser tilnærmet lik minsteprisen i toppsesongen i 2013 og 2014, mens man i 2015 har et svært lite kvantum omsatt nær minstepris.

Dersom minsteprisen overstiger markedsprisen, står bedriftene i teorien fritt til å avgjøre om de vil kjøpe fisken eller ikke. Det har vært få og korte perioder (2002 og 2009) med mottaksstopp. Mottaksstopp innebærer at kjøperne finner at minsteprisen ikke gir grunnlag for lønnsom produksjon, verken på kort eller lang sikt. Dette er en sterk indikasjon på at minsteprisen er bindende. Mottaksstopp kan medføre et tap for samfunnet fordi en for høy pris kan bidra til at omsatt kvantum blir mindre enn det ellers ville blitt. Det er imidlertid grunn til å tro at tildelte kvoter vil bli fisket over tid, og da vil prissettingen først og fremst påvirke inntektsfordelingen mellom selger og kjøper. Dersom mottaksstoppen hadde vedvart over lang tid ville trolig kvotene ikke blitt fisket.

I sjømatindustrien har det imidlertid alltid vært noen som fortsetter å kjøpe fisk til tross for at industrien går med tap. På kort sikt kan de være tjent med det om bare dekningsbidraget er positivt, dvs. at inntektene overstiger de variable

[2] Hermansen, Øystein, Foredrag: «Minstepriser» – for styringsgruppen for prosjektet «Økt lønnsomhet i torskefisksektoren»

[3] Asche, Frank, Atle Guttormsen, Linda Nøstbakken, Kristin Roll og Atle Øglend, 2014, *Organisering av verdikjeder i norsk sjømatnæring*.

kostnader (men ikke er tilstrekkelige til også å dekke de faste kostnader). Dette er imidlertid ikke økonomisk bærekraftig på lang sikt.

Både sesongmønsteret og landingsmønsteret gjør at sjømatindustrien vil oppleve usikkerhet rundt når de har mulighet til å sikre seg råstoff. Risikoen for å tape råstoff på lang sikt, overkapasitet på kapitalutstyret, samt at noen kostnader er variable mens andre er faste og påløper uansett vil kunne føre til at sjømatindustrien kjøper selv om minstepris overstiger markedspris. Det er verdt å poengtere at dette også vil arte seg ulikt i de ulike delene av hvitfiskindustrien. For eksempel har lønnsomhet i konvensjonell sektor i hovedsak alltid vært bedre enn i filetindustrien, jf. kapittel 4. Dette medfører at konvensjonell sektor tåler en høyre minstepris enn filetindustrien og likevel kan oppnå lønnsom produksjon.

Minsteprisen og minsteprissystemet kan også ha effekter på andre faktorer. Når minsteprisen blir bindende oppstår det et sterkt insentiv for feilrapportering av fangstmengde (storhundre)[4]. Økt mengde bidrar til økt press på prisene og dermed forsterkes insentivet til juks. Dette har selvsagt ytterligere konsekvenser gjennom bestandsutviklingen og grunnlaget for fremtidig fiske. Slik kan også minsteprissystemet bidra til å svekke normene, som trolig er den sterkeste drivkraften til regeletterlevelse.

Videre kan en ikke se bort fra at minsteprisen kan gi insentiver til når fisken fiskes, kvalitet på fisken og på ulike vis effektiviteten i verdikjeden (blant annet risikostyring, forhandlings- og administrasjonskostnader, kontrollkostnader m.m.).

Spesielt i høysesongen kan fiskerne oppleve at de ikke blir straffet økonomisk når de kommer med store volum av ikke fullt så god kvalitet. Videre vil en minstepris nær markedspris også bidra til at fisket ikke tilpasses markedsforholdene. I et uregulert marked vil gjerne et høyt tilbud bidra til lavere pris, men i dette systemet vil ikke fiskerne ha like sterke insentiver til å redusere fangsten når tilbudet er stort. Det kan da være andre forhold som er mer avgjørende, som fangstkostnader og fiskens vandringsmønster.

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

Det kan hevdes at en lavere minstepris, som i større grad kan fungerer som et gulv kunne bidratt til at markedsmekanismen fungerer ved at ulik kvalitet og tilbud i større grad gjenspeiles i den pris fiskeren får.

Noen steder anvendes fortsatt minstepris som omsetningspris, med det forstås at oppnådd pris er lik minstepris. Dette gjelder i stor grad under hovedsesongen for torskefisket (februar-april) og for mindre båter innen pelagisk sektor. Et fellestrekk er at det først og fremst gjelder fiskere med små volum og hvor det kan være langt mellom kjøpere og mottak. I regioner der det i realiteten bare er én eller to kjøpere er det fortsatt veldig tydelig at minsteprisen definerer omsetningsprisen på hvitfisk, også i de periodene der det betales betydelig merpris i øvrige regioner.

Systemet med minstepris kan ha en positiv effekt ved at det legger til rette for at mindre transaksjoner kan gjennomføres raskt, uten store forhandlinger, for eksempel når en fisker på en liten båt leverer en liten fangst. Det gir også mindre aktører en viss forutsigbarhet og vern mht. pris.

Den historiske begrunnelsen for minsteprisen var at den skulle beskytte fiskerne mot sterke industriaktører og sikre fiskerne gode og stabile priser for fisken. Dette gjaldt særlig de mindre båtene som hadde få alternative landingssteder og ikke kunne utnytte markedsmekanismene godt nok på steder med få mottak som tar imot lave volum. Dette bildet er noe endret i dag. Gjennom strukturering har fiskeflåten gjennomgående fått bedre lønnsomhet, mobiliteten til flåten har økt sterkt og markedsinformasjon er tilgjengelig for alle i verdikjeden. Det har således vært diskutert hvorvidt flåten fortsatt trenger den form for beskyttelse som minsteprisen gir.

Bildet er imidlertid ikke ensidig. Både flåten og industrien består av store og mindre aktører med ulike produkter (ferskt vs. fryst) og ulik geografisk beliggenhet og dermed ulik tilgang til fangstmuligheter og marked. Alt dette påvirker styrkeforholdet mellom aktørene i verdikjeden.

Det er den minste flåten som er den minst mobile. Som Tabell 9.1 viser utgjør den minste flåten med hjemmelslengde under 11 meter en stor andel i alle fylker. Størst andel utgjør disse fartøyene i Finnmark, der 85 pst. av de merkeregistrerte fartøyene har hjemmelslengde under 11 meter. I de samiske områdene er andelen små fartøy enda større. Her har også sjømatindustrien mindre enheter.

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

Tabell 9.1 Fylkesvis (og STN-kommuner[1]) oversikt over antall fartøy i merkeregisteret og andel fartøy under 11 meter (hjemmelslengde)

	Antall fartøy i merkeregisteret	Andel fartøy under 11 meter
Finnmark		
– Hele fylket	924	85 pst.
– STN-kommuner	632	89 pst.
Troms		
– Hele fylket	837	81 pst.
– STN-kommuner	552	83 pst.
Nordland		
– Hele fylket	1 580	76 pst.
– STN-kommuner	25	80 pst.
Nord-Trøndelag	186	83 pst.
Sør-Trøndelag	267	84 pst.
Møre og Romsdal	629	73 pst.
Sogn og Fjordane	256	79 pst.
Hordaland	444	79 pst.
Rogaland	309	80 pst.
Andre fylker	502	84 pst.

[1] Siden det mangler en samlet registrering av den samiske befolkningen, er det vanskelig å lage statistikk om samene som gruppe. Som utgangspunkt for statistikken bruker vi det geografiske virkeområdet for Sametinget sine tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Det omfatter lokalsamfunn som Sametinget har definert som samiske, og som Sametinget disponerer særskilte utviklingsvirkemidler til.

Når det gjelder mottak av hvitfisk er det totalt 41 bedrifter som mottar hvitfisk i Finnmark, hvorav fire har produksjon av frossen filet og tre fersk filet. Fem av anleggene er kun mottaksstasjon. Finnmark har et pelagisk anlegg som hovedsak produserer lodde.

Etter departementets vurdering bør fiskesalgslagslovens bestemmelse om at det skal være en minstepris for villfisk bestå. Dette er i hovedsak av hensyn til den mindre flåten. Det er for eksempel viktig å opprettholde systemet med minstepris i de sjøsamiske områdene, ettersom flåten her i hovedsak består av mindre fartøy med begrenset mobilitet.

Utfordringen er å sikre en felles forståelse mellom fiskersiden og industrisiden om 1) hva en minstepris skal være, slik at den ikke reduserer verdiskapingen samlet sett og i næringen og 2) hvordan systemet for selve fastsettelsen skal være.

9.2.2.4 Forenkling av minsteprisfastsettelsen

Både industri og fiskesalgslagene peker på at det legges ned betydelige ressurser i selve minsteprisfastsettelsen. Fastsettelsen er tidkrevende og kan gi uforutsigbarhet inntil den fastsettes. Dette kan tale for at det i stedet for en forhandlet minstepris i større grad bør være en minstepris som knyttes opp mot en form for handlingsregel eller beregningsmodell, for eksempel en viss prosent av markedets snittpris for omsatt fisk på auksjon i en tidsperiode. Dette vil være en effektiv, markedsbasert, gjennomsiktig og forenklet løsning som vil ivareta den nevnte forutsigbarheten for de minste aktørene. Utfordringen kan være å oppnå enighet om fastsettelse av selve ankeret, handlingsregelen eller beregningsmodellen og tidspunkter for justering. Det kan også være en svakhet at brå skift i markedet ikke fanges opp.

I dag er det forskriftsfestet at partene i forbindelse med mekling skal legge frem dokumentasjon om pris-, kostnads-, og markedsforhold-, for fisk og fiskeprodukt nasjonalt og globalt. Erfaringsmessig er det imidlertid ikke dokumentasjonen det er uenighet om, men selve tolkningen av tallene og synet på hva en minstepris skal være. Sjømat Norge har i sin høringsuttalelse pekt på at det er ønskelig med større enighet i verdikjeden rundt dette. For å forenkle minsteprisfastsettelsen

bør det ideelt sett være enighet om enkelte nøkkelindikatorer eller dynamiske kriterier som skal være gjeldende eller om det er særskilte produkter til spesifikke markeder som kan inngå som veiledende referansepriser.

Med bakgrunn i ønsket om å både forenkle og skape bedre insentiver i minsteprisfastsettelsen foreslår regjeringen å oppnevne en ekspertgruppe med uavhengige fagfolk og en referansegruppe med representanter fra fisker- og industrisiden. Gruppen skal gi råd om både forenklinger i selve minsteprisfastsettelsen og søke å forbedre markedsmekanismene i systemet for førstehåndsomsetningen av fisk.

Gruppen skal *ikke* fastsette prisen, men foreslå hvilke type dokumentasjon og indikatorer som skal inngå i arbeidet med å fastsette minsteprisen og bidra til definere hva en minstepris skal være og hvilke type fartøy og råstoff den er spesielt viktig for. Gruppen vil også kunne komme med andre forslag som bidrar til å sikre en god markedsplass.

Dette kan bidra til å effektivisere selve prisforhandlingene. En forenkling og effektivisering vil kunne bedre samhandling i verdikjeden og øke legitimiteten til beslutningen. I sum vil dette kunne øke konkurransekraften og dermed verdiskapingen i sjømatnæringen.

Boks 9.2 Forslag fra arbeidsgruppe om ny fiskesalgslagslov i 2011

I arbeidsgruppen som la frem forslag til ny fiskesalgslagslov i 2011 foreslo kjøpersiden, i tillegg til lederen av gruppen, en ordning hvor minstepris fastsettes av partene i fellesskap og at prisen ved uenighet skulle avgjøres av en oppmann. Oppmannsordningen skulle ansvarliggjøre partene ved at denne måtte velge en av de foreslåtte prisene og ikke en skjønnsmessig pris et sted mellom forslagene. Dermed kunne det være mye å tape for den parten som foreslo en ytterliggående pris. Kjøpersiden foreslo at også salgsvilkår skulle fastsettes i fellesskap og av en oppmann dersom enighet ikke ble oppnådd. For regulering og dirigering mente kjøpersiden at industrien skulle orienteres før tiltakene blir gjennomført og at industrien skulle ha rett til å kreve en lovkontroll. LOs representant foreslo at en meklingsnemd skulle ha siste ord om minstepris, men var for øvrig enig med fiskersiden. Daværende FHL (nå Sjømat Norge) mente at det viktigste ikke var valg av oppmannsordning eller en meklingsnemnd, men at man flytter beslutningsmyndigheten vekk fra salgslagene.

9.2.2.5 Fastsettelse av minsteprisen

Departementet har vurdert tiltak som kan gi økt legitimitet i verdikjeden ved at kjøpersiden sikres reell medbestemmelsesrett i førstehåndsomsetningen.

§ 11 i fiskesalgslagsloven angir selve fastsettelsen av minstepris. Det fremkommer i andre ledd 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.*

Det kan hevdes at den historiske begrunnelsen for salgslagenes enerett til fastsettelsen av minsteprisen i mindre grad er tilstede i dag enn tidligere. Det er således legitimt å stille spørsmål ved hvorfor fiskersiden fortsatt skal ha lovbeskyttelse for sine posisjoner. Fiskersiden hevder på sin side at dette er rettigheter som fiskerne har, og som det fortsatt er behov for. Som pekt på tidligere er dette til en viss grad tilfelle i noen deler av landet og for den minste flåten, men kan ikke sies å være gjeldende på generell basis i dag.

I dag har begge parter rett til å be om mekling. Ved at salgslagene er gitt myndighet til å fastsette minstepris ensidig dersom meklingen ikke fører frem, er det et skjevt maktforhold i meklingen. Kjøpersiden har påvirkningsmulighet ved at de har rett til å bli hørt i en mekling, men salgslagene har det siste ordet. Det er hevdet at salgslagene ikke vil overprøve råd fra nemnda og at det vil være uklokt å benytte seg av den makten. Uavhengig av eventuell utøvelse av makten kan konstruksjonen i seg selv gi en uheldig dynamikk i forhandlingssituasjonen.

Det finnes ulike skaleringsnivå på graden av interaksjon mellom fisker- og industrisiden, fra krav om informasjon, til drøfting, forhandlinger, mekling og voldgift. Det kan være hensiktsmessig

Boks 9.3 Allmenne salgsvilkår

Allmenne salgsvilkår er en samlebetegnelse på det regelverket salgslagene setter for omsetningen. Dette regelverket består i hovedsak av forretningsreglene. Enkelte salgslag gir også utfyllende bestemmelser i form av rundskriv, sirkulærbrev, eller andre tillegg. De utfyllende bestemmelsene er ofte mer detaljerte og omfatter avgrensede deler av omsetningen. Alle reguleringene er like bindende for kjøper og selger.

å bygge videre på dagens meklingsinstitutt, men at styrkeforholdet endres slik at ingen av partene har rett til å fastsette endelig pris ved uenighet. Dette må gjøres enten av selve meklingsnemda eller en form for voldgift.

Med bakgrunn i overnevnte vil regjeringen foreslå lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markedsplass gjennom å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris. Departementet vil komme tilbake til den konkrete gjennomføringen gjennom et lovutkast.

9.3 Forretningsvilkår og omsetningsformer

9.3.1 Bakgrunn

Sjømatindustriutvalgets flertall foreslo som et kortsiktig tiltak at det innføres en oppmannsordning (voldgift) som kan tre inn ved uenighet rundt fastsettelse av salgsvilkår.

Etter dagens lovverk har fiskesalgslagene rett og plikt til å fastsette alminnelige salgsvilkår. De kan videre avgjøre hva slags omsetningsformer som skal brukes. Salgslagene skal legge forslag til endringer i salgsvilkår og omsetningsformer frem for partene før endelig beslutning tas. Kjøpersiden har ingen øvrige rettigheter i fastsettelsesprosessen. Både kjøper og selger er bundet av de vilkårene som fiskesalgslaget fastsetter.

9.3.2 Departementets vurdering

Gjennomgående gjentar forretningsreglene salgslagenes geografiske og saklige myndighetsområde slik det er definert i fiskesalgslagsloven med forskrifter. Flere salgslag synliggjør videre rettigheter og plikter de har etter øvrig regulering slik som havressursloven. Salgslagene fastsetter slike reguleringer de mener er nødvendige for at organiseringen av førstehåndsomsetningen og oppgjørstjenestene skal fungere. Dette omfatter blant annet kjøper og selgers rettigheter og plikter overfor hverandre og salgslaget. I dette ligger ulike innmeldingsordninger, betalingsfrist for kjøper og utbetaling fra salgslaget til fisker, samt frister og prosedyrer for reklamasjon. Det er i dag store innbyrdes forskjeller i salgslagenes forretningsvilkår, både hva gjelder form, innhold og oppdateringsfrekvens. 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.

Omsetningsformer er en del av de alminnelige salgsvilkårene. Fiskesalgslagsloven omtaler dette eksplisitt. Salgslagene er gitt en rett, men ikke plikt, til å fastsette hvilke omsetningsformer som kan benyttes ved førstehåndsomsetning.

Fiskesalgslagsloven setter ingen begrensninger i, eller pålegg om, hvilke omsetningsformer som skal benyttes. Her har salgslagene i dag full kompetanse til å regulere. De ulike salgslagene løser dette på forskjellig måte og det er variasjoner i hva slags omsetningsformer de benytter. Dette gjelder for det første hva slags omsetningssystemer de selv tilbyr, som for eksempel auksjon og mottaksgaranti, samt hvilke andre omsetningsformer de godtar og legger til rette for, slik som direkteavtaler og langsiktige kontrakter.

Salgslagenes forretningsregler og omsetningsformer er et tema som har vært behandlet en rekke ganger og som både kjøper- og selgersiden, naturlig nok, er svært opptatt av.

Salgslagene ønsker å beholde kontroll over de verktøyene de trenger for å organisere markedsplassen på en god og effektiv måte. Kjøpersiden er på den andre siden opptatt av å sikre seg større innflytelse over forretningsreglene gjennom innføring av forhandlingsrett og oppmann/voldgift. Dette begrunnes i at kjøperne ønsker at forretningsvilkårene skal ta mer hensyn til deres behov og utfordringer. De ønsker også større frihet i valg av omsetningsformer.

Med betydelige fullmakter og monopolprivilegier følger også et ansvar om å ta hensyn til hele verdikjeden i reguleringene. Salgslagene må ha hele verdikjeden for øye i fastsettelsen av salgsbetingelser, ikke bare sikre best mulig vilkår for sine eiere, slik det kan være i mer regulære maktforhold.

Deler av forretningsreglene er etter departementets vurdering av en slik art at det er naturlig

at salgslagene har siste ordet i utformingen av dem. Salgslagene skal sikre fisker betaling og drifter effektive oppgjørssystemer som både kjøper og selger nyter godt av. På denne bakgrunn mener departementet at salgslagene selv skal kunne avgjøre spørsmål om for eksempel kredittid og konkrete reguleringer av oppgjøret. Salgslagene er ansvarlige for å sikre at driften gjør at laget kan dekke sine forpliktelser overfor medlemmene og staten. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å innføre forhandlingsrett eller voldgift for slike spørsmål, men foreslår at man beholder dagens ordning med at salgslagene må legge frem forslag til endringer for partene før beslutning fattes.

Departementet ser imidlertid at det kan være behov for justeringer for å sikre kjøpersiden mer innflytelse på deler av forretningsreglene, og for å gi systemet mer legitimitet. Departementet mener at det kan være fordeler å hente på en større harmonisering salgslagene imellom i oppbyggingen og strukturen av forretningsreglene. En felles systematikk utviklet av salgslagene i fellesskap kan gjøre reguleringene mer tilgjengelige for de som forholder seg til regelverket og kan også være med på å synliggjøre forskjeller salgslagene imellom. Departementet vil oppfordre salgslagene til å starte et arbeid for søke å komme frem til en felles systematikk for forretningsreglene.

Som det er fastslått tidligere har salgslagene som eiere av markedsplassen et ansvar for å ta hensyn til alle aktørene i sin utforming av forretningsreglene. I de konkrete fastsettelsene av betalingsfrister, reklamasjonsregler og lignende må salgslagene sørge for at de ikke velter for stor andel av risiko og ulempe på sine kjøpere, men sikrer en balanse mellom kjøper og selger. Det må være en forholdsmessighet i reguleringene. For å sike dette må salgslagene bruke prosessen med forelegging av endringer for partene i fiskesalgslagsloven aktivt.

For å tydeliggjøre salgslagenes ansvar for å ta hensyn til alle sine brukere i reguleringen foreslår regjeringen at det gjennomføres en lovendring som synliggjør fiskesalgslagenes ansvar for å sikre balanse i reguleringene.

Regjeringen ønsker videre å sikre verdikjeden økt frihet til valg av omsetningsformer og vil foreslå å gjennomføre lovendringer som kan gi økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger. Som redegjort for over er det variasjoner salgslagene imellom i hva slags omsetningsformer de tilbyr og aksepterer. Særlig i Sildelagets distrikt har det vært uenigheter knyttet til langsiktige leveringsavtaler. En av konfliktene har dreid seg om kjøpere som ønsker å inngå langsiktige leveringsavtaler også i hovedsesongen for pelagisk fisk til konsum. Sildelaget har i stor grad motsatt seg slike avtaleinngåelser under henvisning til at de vil sikre råstoff til auksjonen. De har videre hatt bekymringer knyttet til det konkrete innholdet i avtalen, som for eksempel manglende regulering av pris eller øvrige bindinger. I dette bildet ligger også hvordan strukturen i markedet er og graden av reell konkurranse om råstoffet.

Det er her flere hensyn som står opp mot hverandre. En mest mulig effektiv auksjon fordrer størst mulig andel av omsatt råstoff. Langsiktige leveringsavtaler har på den andre siden åpenbare fordeler for foredlingsbedriftene knyttet til muligheten for langsiktig planlegging av produksjon og muligheten for å binde seg til leveranser til importører ute i markedene.

På denne bakgrunn vil regjeringen komme tilbake til forslag til lovendringer som sikrer verdikjeden økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger.

9.4 Kontroll- og tilsynsvirksomhet

For forvaltningen er det avgjørende å ha god oversikt over det totale ressursuttaket av havet. Salgslagenes oppgave med kvoteavregning og kontroll av sluttsedler er dermed et svært viktig verktøy for å sikre en bærekraftig forvaltning.

9.4.1 Bakgrunn

Fiskeridirektoratet har ansvar for ressurskontrollen. Ressurskontrollen skal baseres på Den nasjonale strategiske risikovurderingen (NSRV) som utarbeides i samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene. Dokumentet formidler risikovurderinger på overordnet nivå, og skal bidra til at de ulike ansvarsområdene og kontrollhandlingene til Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene sees i sammenheng.

Innenfor rammene av NSRV skal det enkelte salgslag utarbeide risikovurdering for sine ansvarsområder. Salgslagene har hatt ansvar for å delta i den nasjonale ressurskontrollen siden 1990. Da den nye havressursloven trådte i kraft i januar 2009, fikk salgslagene økt ansvar for, og videre hjemler i forbindelse med nasjonal ressurskontroll. Fiskesalgslagsloven viderefører salgslagenes kontrollansvar.

Boks 9.4 Salgslagenes gjennomføring av ressurskontrollen[1]:

Norges Sildesalgslag

Antall årsverk avsatt til kontroll: 9,4 (totalt), ca 16 pst. av totale kostnader.

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Egen kontrollavdeling med seks årsverk som foretar operativ kontroll langs hele kysten etter egen kontrollinstruks. Dokumentkontroll ved innmelding, operativ kontroll ved landing, kvalitetskontroller / reklamasjoner, dokumentkontroll av sluttsedler.

Norges Råfisklag

Antall årsverk avsatt til kontroll: 7,5. (I tillegg blir det bruk ressurser fra IT-avdelingen og økonomiavdelingen til nødvendig arbeid i sammenheng med kvotekontroll).

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Deler ressurskontrollen inn i tre hoveddeler;
- Kvotekontroll for alle fiskefartøy i salgslaget sitt område
- Operativ kontroll hos kjøpere der både fartøy og anlegg kontrolleres
- Ulike typer fysisk kontroll (vektkontroll, seddelkontroll, mottakskontroll, fullkontroll.
- Informasjon til næringsutøvere (spørsmål relatert til kvoter, forskrifter etc).

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag

Antall årsverk avsatt til kontroll: 1,5, ca. 7,7 pst. av laget sine totale kostnader.

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Kun administrativ kontroll som tar vare på kvotekontroll, bifangst, fredingsreguleringer m.m. Gjennomfører ikke operative kontroller selv, og varsler Fiskeridirektoratet ved mistanke om lovbrudd.

Vest-Norges Fiskesalgslag

Antall årsverk avsatt til kontroll: Ca. 1 til fysiske kontroller og datakjøring i kontrollformål.

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Jevnlige fysiske stikkontroller (ca. 1 per måned) på fryseterminalen i sitt distrikt. Sporadiske fysiske kontroller ved lokale mottak.

Rogaland Fiskesalgslag

Antall årsverk avsatt til kontroll: Ingen egne ansatte, men regner kostnadene til kontrollarbeid til å utgjøre ca. 9 pst. av laget sine driftskostnader.

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Fysiske kontroller av fiskere som har dispensasjon for kaisalg direkte til forbruker. Har også rykket ut ved varsling/mistanke om ulovlig salg samt bistått Fiskeridirektoratet i noen tilfeller ved inspeksjon av kaisalg.

Skagerakfisk

Antall årsverk avsatt til kontroll: 0,5 årsverk (ca. 10 pst. av samlet årsverksforbruk). I tillegg kommer ressurser til programmering og drift av IT-system.

Praktisk gjennomføring av kontrollen:

Kontrollen består av maskinell kontroll av opplysninger på sluttseddel, samt kontroll mot kvoterettigheter og bifangstregler. Deltar sjelden i fysisk kaikontroll og har ikke egne tilsatte til det. Varsler Fiskeridirektoratet ved mistanke om lovbrudd.

[1] Basert på lagenes årsrapporter fra 2013, samt Meld.St. 16 (2011–2012) på antall årsverk/kostnader til kontroll.

Frem til 2010 var salgslagenes kontrollarbeid hovedsakelig knyttet til å kontrollere om fastlagte kvoter ble overholdt, og til å gjennomføre inndragning av ulovlig fangst og fangst over kvote. I 2010 ble salgslagene pålagt en utvidet inndragningskompetanse på områder hvor kompetansen tidligere lå hos Fiskeridirektoratet. Dette gjelder ulovlig bifangst, fangst høstet i fredningstid, fangst i strid med reglene for sports- og rekreasjonsfiske og fangst utover turkvote.

Over tid har salgslagene fått en rekke nye oppgaver med preg av offentlig forvaltning. I 2010 innførte EU en ordning med fangstsertifikat for fiskeriprodukter som skal eksporteres til EU. Hensikten med fangstsertifikatet var å hindre UUU-fiske (ulovlig, urapportert og uregulert fiske). De elektroniske dokumentene gjør det mulig å identifisere opprinnelsen til råvarene og sertifikatene skal følge fisken ved eksport til EU. Norge var et av de første landene som fikk godkjent sitt fangstsertifikat av EU, og avtalen er at de norske fangstsertifikatene skal utstedes basert på det norske sluttseddelsystemet. Siden fiskesalgslagene allerede omsetter all fisk i første hånd, ble det bestemt at denne ordningen skal administreres av salgslagene i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Salgslagene validerer og utsteder fangstsertifikatene gjennom en egen portal.

I 2012 ble det innført en nasjonal, obligatorisk merkeordning for hummer[5] der målet er å begrense ulovlig omsetning.

9.4.2 Salgslagenes kvalitetskontroll

Selv om det ikke har vært lovpålagt, har flere av salgslagene gjennom mange år arbeidet for å sikre god råstoffkvalitet. I den nye fiskesalgslagsloven er det en egen bestemmelse som gir departementet fullmakt til å pålegge fiskesalgslagene kontrolloppgaver knyttet til kvalitet gjennom egen forskrift, jf. omtale i kapittel 5.

Råfisklagets kontrollører benyttes også ved kvalitetskontroll av hval. I tillegg til kvalitetskontrollene som knyttes opp mot bestemte merkevarer som kvalitetsmerket skrei, tar Råfisklaget ut prøver for kvalitetskontroll etter forespørsel fra næringen.

Surofi bidrar til kvalitetskurs i samarbeid med næringen og utdannings- og kompetansemiljø i regionen.

Norges Sildesalgslag har utført operativ kontrollarbeid siden 80-tallet, hovedsakelig på ressurskontrollspørsmål. Antall reklamasjoner, spesielt på makrell, økte på midten av 2000-tallet. Økningen i reklamasjoner skyldes at prisene ble svært høye, og det var tegn som tydet på at enkelte kjøpere brukte reklamasjoner for å presse ned prisene som ble oppnådd i auksjonene. Sildelaget og daværende FHL inngikk derfor en avtale om at lagets kontrollører skulle tilkalles i alle tilfeller ved reklamasjon. Ved landinger til produksjon av fiskemel og fiskeolje tas det rutinemessig prøver av saltinnholdet og av totalt flyktig nitrogen (kvalitetsparameter). Disse målingen bidrar til å fastsette kvaliteten og dermed prisen på råstoffet som leveres.

De tre største salgslagene har alle utviklet ulike kvalitetsveiledninger i form av brosjyrer og instruksjonsfilmer om fangstbehandling og kursing av næringsaktører, alt med det formål å fremme god kvalitet.

9.4.3 Departementets vurdering

9.4.3.1 Salgslagenes forvaltningsansvar

Spørsmålet om salgslagenes forvaltningsansvar har vært drøftet ved flere anledninger, og i 2001 foretok departementet en prinsipiell vurdering av om salgslagene skulle ha et selvstendig forvaltningsansvar. Spesielt det at lagene har ansvar for å kontrollere sine egne medlemmer gjør at flere stiller spørsmål ved salgslagenes habilitet i forvaltningsrollen.

I Ot.prp. nr. 92 (2000–2001) om endringar i saltvannsfiskeloven og råfiskloven ble det fastslått at det prinsipielle synspunktet er at hensynet til en forsvarlig ressurskontroll må gå foran andre innvendinger som måtte kunne reises mot et slikt kontrollsystem.

Salgslagene har deltatt i ressurskontroll siden 1990, og med innføringen av havressursloven i 2009 ble det igjen fastslått at salgslagene, sammen med Fiskeridirektoratet og Kystvakten skal ha et selvstendig forvaltningsansvar med ressurskontroll. Daværende Fiskeri- og kystdepartementet understreket den gang at selv om ressurskontroll ikke er salgslagene sin primære oppgave, har de en svært viktig rolle i det samlede ressurskontrollarbeidet.

Salgslagene er alene om å besitte historisk materiale som i kontrolløyemed gir nyttig informasjon for å følge trender i fiskeriene og verdiskapingen. Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) påpeker videre at salgslagene legger ned betydelige ressurser i kontrollarbeidet, og at en reduksjon i dette arbeidet vil svekke den nasjonale innsatsen på kontrollarbeidet, samtidig som det kan føre til krav om økt offentlig innsats.

[5] Forskrift 20. september 2012 nr 889 om merking av villfanget hummer som omsettes

Departementet mener at dette er argumenter som står seg også i dag, og at salgslagenes selvstendige ansvar for ressurskontroll derfor bør opprettholdes. Departementet har tiltro til og erfaring med at salgslagene utfører sine offentlige oppgaver på en uhildet og god måte. De største salgslagene har blitt stadig mer profesjonelle i takt med at de utfører flere oppgaver på vegne av myndighetene. Departementet er imidlertid ikke fremmed for at det kan være hensiktsmessig at salgslagenes kontrollaktivitet følges opp tettere enn den har vært til nå. Et annet tiltak kan være å se på salgslagenes organisering av kontrollarbeidet slik at det blir tettere skott mellom salgslagenes kontrollvirksomhet og forretningsvirksomhet.

Meld. St. 16 (2009–2010) slo fast at selv om salgslagenes dokumentkontroll er et viktig element i kontrollarbeidet, er det ønske om at salgslagene er mer til stede med fysisk kontroll på kaikanten. Departementet er fortsatt av den oppfatning at salgslagene skal gjennomføre fysisk kontroll, og på sikt kan typen kontrolloppgaver blir økt og utvidet. Ett eksempel på utvidet ansvarsområde er kvalitetskontroll med hvitfisk.

9.4.3.2 Salgslagenes kontrollarbeid

I Innst. 213 S (2009–2010) ba Næringskomiteen om en evaluering av kvaliteten og ressursbruken i salgslagenes kontrollarbeid. Gjennomgangen avdekket til dels store forskjeller i kontrollvirksomhetene salgslagene imellom. Mulige årsaker til dette kan være ulik organisering, ulik bemanning og ulik vekt på de ulike oppgavene.

Nærings- og fiskeridepartementet har våren 2015 bedt Fiskeridirektoratet om en vurdering av salgslagenes kontrollarbeid. Etter Fiskeridirektoratets oppfatning forsøker salgslagene å ivareta sitt kontrollansvar og pålagte kontrolloppgaver så langt ressursene i salgslaget strekker til. Salgslagene er forskjellige i størrelse, i antall medlemmer, organisering, økonomi og personell. Salgslagenes kontrolloppgaver utføres dermed etter ulike standarder og med ulike forutsetninger. Flere av salgslagene har etter Fiskeridirektoratets forståelse ikke tilstrekkelige ressurser til å dekke sitt ansvar og kontrolloppgaver slik de er pålagt i regelverket. Et stort antall salgslag innen hvitfisk er dermed utfordrende med tanke på ulik behandling av aktørene i næringen på tvers av salgslagene og geografisk tilhørighet når det gjelder kontrollutvelgelse, kontrollutøvelse og saksbehandling.

For departementet er det et overordnet mål å sikre adekvat og lik behandling av næringsutøverne, uavhengig av hvor i landet de holder til. Departementet vil derfor fortsette å vurdere ulike tiltak som kan bidra til å sikre at kontrolloppdraget løses på en tilfredsstillende måte samtidig som likebehandling ivaretas, ref. omtale i 9.5.

9.4.3.3 Andre kontrolltiltak

Sjømatindustriutvalget peker i sin rapport på flere utfordringer på kontrollområdet, og kommer med en rekke anbefalinger til områder det kan arbeides videre med, jf. punkt 9.1.2.

Overordnet gjennomgang av kontrollsystemene er en kontinuerlig prosess som utføres fortløpende av departementet. Det har den senere tiden vært omorganisering både i Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, noe som ventelig vil bidra til økt likebehandling slik utvalget etterlyser. Departementet foretok også en full gjennomgang av straffebestemmelsene i Havressurslova i 2013. Straffenivået for grove lovbrudd ble her øket til fengselsstraff i inntil seks år. Departementet har ikke fått signaler på nye forhold som tilsier at det er behov for en ytterligere straffeskjerping på dette området.

Vurdering av nye kontrollmekanismer er en del av en kontinuerlig evalueringsprosess i likhet med all annen gjennomgang av kontrollsystemer. Departementet ser det som sannsynlig at moderne teknologi vil få en større plass i morgendagens kontrollsystemer, både for økt mengde tilsyn, men også av økonomiske årsaker. Uavhengige kontroller av alt ilandført råstoff er etter departementets oppfatning vanskelig gjennomførbart, sett hen til Norges langstrakte kystlinje, antall fartøy, landinger og fiskemottak. Departementet støtter utvalget i at næringen bør være med å bidra i finansieringen av kontrollene. Dette skjer også allerede i dag gjennom salgslagenes kontrollvirksomhet.

Utvalget problematiserer at forskjellige land har ulike regelsett knyttet til veiing av pelagisk fisk, spesielt gjelder dette fangster som leveres til mel- og oljeproduksjon. Departementet vil påpeke at dette er problemstillinger som det arbeides med kontinuerlig i kyststatsforhandlinger, og at korrekt arena for å behandle disse problemstillingen er de tekniske reguleringene. Utvalget peker videre på at det er tilsvarende problemstillinger i hvitfisksektoren knyttet til omregningsfaktoren for landing av sløyd fisk, kontra landing av rund fisk. Departementet konstaterer at dette er problemstillinger som det arbeides aktivt med både i Fiskeridirektoratet og i Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen.

Figur 9.2 Del av produksjonslinje i fiskeindustrien.
Foto: Sjømat Norge

Holdningsskapende arbeid vil alltid være viktig i kampen for å bekjempe fiskerikriminalitet. Departementet deler derfor utvalgets anbefaling om at næringsorganisasjonene bør iverksette tiltak som forsterker riktige normer og synliggjør de negative konsekvensene av underrapportering.

Som utvalget slår fast er det viktig at fangst- og landingsopplysninger er korrekte. Departementet viser i den sammenheng til at den nye landings- og sluttseddelforskriften[6] pålegger industri- og kjøpersiden et utvidet kontrollregime.

9.5 Salgslagsstruktur

Det finnes i dag fem fiskesalgslag innen omsetningen av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare, ref. boks 9.1. Sjømatindustriutvalget har i sin rapport pekt på at det er viktig at salgslagene har økonomi, kompetanse og kapasiteter som gjør markedsplassene mest mulig effektive og verdiskapende. De peker videre på at det kan være grunn til å se på dagens salgslagsstruktur innen hvitfisk. Enkelte høringsinstanser, blant annet Sjømat Norge og Fiskeridirektoratet støtter utvalget i dette og mener det ikke er hensiktsmessig med så mange salgslag på hvitfisksiden.

9.5.1 Departementets vurdering

Fiskesalgslagene står i en særstilling ved at de har monopol gitt av staten og betydelige fullmakter. Salgslagene har fullmakter både overfor sine medlemmer, men også overfor sine kunder gjennom å eie og kontrollere markedsplassen, samt gjennom kontrolloppgaver. Kundene er ved lov avskåret fra å bli medlemmer og å kunne utøve innflytelse på hvordan markedsplassen skal organiseres.

Departementet deler utvalgets syn om at det er avgjørende at salgslagene har økonomi, kompetanse og kapasiteter til gjøre markedsplassene mest mulig effektive og verdiskapende. Det er videre viktig at aktørene i verdikjeden møter like konkurransevilkår og kontrollregimer. Som pekt på i punkt 9.4 er det innen hvitfisksektoren utfordringer med å få til lik ressurskontroll mellom de ulike salgslagene. For å realisere disse målsettingene stiller loven i dag enkelte krav til godkjenning av salgslag.

Departementet er skeptisk til at staten skal diktere hvor stort antall salgslag med enerett til førstehåndsomsetning det skal være. Salgslagsstrukturen har ikke vært statisk siden første lovbeskyttelse ble gitt i 1930 til Storsildlaget og Stor- og Vårsildlaget. Stortinget vedtok i 1938 en midlertidig lov om omsetning av råfisk[7] og i tiåret som fulgte ble det stiftet flere salgslag også i hvitfisksektoren. I 1948 var det 15 salgslag med enerett til omsetning innenfor definerte kompetanseområder. I dag ser vi et betydelig lavere tall med seks lag.

Tidligere fusjoner mellom lag har blant annet kommet fordi eierne har sett at det var gevinster å hente på å slå seg sammen. Gjennom lagsavgiften er det fiskerne som bærer hovedkostnaden med salgslagene. Strukturen har likevel økonomiske og praktiske kostnader for de andre delene av verdikjeden.

Det prinsipielt viktigste for departementet er at salgslagene løser sine pålagte oppgaver på en korrekt måte og at de ikke hemmer den samlede verdiskapingen i verdikjeden.

Departementet mener imidlertid det er gevinster å hente på en mer konsentrert salgslagsstruktur, utviklet av medlemmene i salgslagene. Det er for eksempel praktiske utfordringer i dagens struktur ved at flere salgslag som omsetter hvitfisk opererer med forskjellige minstepriser, utarbeidet på ulike tidspunkt og på forskjellige vilkår. Det viktig å sikre at strukturen ikke skaper uheldig forskjellsbehandling og verditap i verdikjeden, samt at den enkelte organisasjon er stor nok til at kontrollfunksjonene kan utøves på en tilstrekkelig uavhengig måte. De krav som loven stiller til salgslagene må derfor sikre at disse hensynene ivaretas.

6 Forskrift nr. 607 forskrift om landings- og sluttseddel 6. mai 2014

7 Midlertidig lov om omsetning av råfisk datert 18. juni 1938.

Med bakgrunn i overnevnte imøteser departementet initiativer til fusjoner mellom salgslag slik vi så i 2013 mellom Vest-Norges Fiskesalgslag og Rogaland Fiskesalgslag.

9.6 Tiltak

Regjeringen vil:

- Opprettholde fiskernes eierskap til salgslagene.
- Opprettholde systemet med minstepris, men utarbeide forslag til lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markedsplass gjennom å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris.
- Oppnevne en ekspertgruppe som kan gi råd om både forenklinger i selve minsteprisfastsettelsen og forbedringer i markedsmekanismene i systemet for førstehåndsomsetningen av fisk.
- Utarbeide forslag til lovendringer som gir verdikjeden økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger.
- Utarbeide forsalg til lovendring som synliggjør fiskesalgslagenes ansvar for å sikre balanse i utarbeidelse av forretningsvilkår.
- Opprettholde fiskesalgslagenes oppgaver innen ressurs- og kvalitetskontroll, men vurdere tiltak som kan bidra til å i større grad nå målet om en adekvat og lik kontroll basert på overordnede risikovurderinger.

10 FoU, kapital og arbeidskraft

Kunnskap er avgjørende for å styrke konkurransekraften og øke verdiskapingen. Effektiv utnyttelse av naturressurser, kapital og arbeidskraft er en forutsetning for økt verdiskaping i sjømatindustrien.

Teknologiske framskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivitetsveksten. Økt produktivitet krever at virksomheter og entreprenører tar i bruk ny kunnskap, bruker eksisterende kunnskap på nye måter, utvikler nye produkter og løsninger og finner nye bruksområder. Mens biologiske ressurser, arbeidskraft og realkapital er begrensede innsatsfaktorer, er det knapt noen grense for hvor mye innovasjon kan bidra til produktivitetsvekst. Innovasjon er nødvendig for å opprettholde og utvikle vår konkurranseevne og velstand. Innovasjon er derfor høyt prioritert av regjeringen.

For å nå målet om økt verdiskaping i sjømatindustrien må vi se på hvordan vi kan forbedre og styrke sentrale innsatsfaktorer for industrien og hvordan disse faktorene henger sammen. Høye driftskostnader, for eksempel i form av mange manuelle operasjoner og dårlig kapasitetsutnyttelse reduserer bedriftenes lønnsomhet. Dette påvirker bedriftenes tilgang til arbeidskraft og kapital, som igjen går ut over bedriftenes innovasjons- og omstillingsevne. En stor del av industribedriftene har i lang tid vært produksjonsorienterte, og har i liten grad ansatt egne personer med kunnskap og kompetanse om markedet, produktutvikling og innovasjon. Dette gjør sjømatindustrien svært sårbar for endringer i sjømatmarkedene.

10.1 Forskning og innovasjon

Kunnskap er en av de åtte satsingsområdene i Sundvolden-plattformen. Samtidig har regjeringen i Meld. St. 7 (2014–2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024 utpekt hav som en av seks langsiktige prioriteringer hvor regjeringen vil trappe opp bevilgningene til forskning og høyere utdanning, jf. Innst. 137 S (2014–2015).

En satsing på forskning og innovasjon, både gjennom offentlig og privat sektor, vil legge grunnlaget for fremtidens arbeidsplasser, både ved å videreutvikle dagens industri og utvikle nye næringer basert på marint råstoff. Det gjelder særlig forskning innen bioteknologi, industriell prosessteknologi og marine fag.

10.1.1 Sjømatindustriutvalgets forslag

Sjømatindustriutvalget er samstemt i at næringens innovasjonsevne er avgjørende for konkurranseevnen på lang sikt. Utvalget vektlegger betydningen av en innovasjonspolitikk, dvs. en politikk som har til formål å styrke innovasjonsevnen til næringen. Det innebærer at selskapene har tilstrekkelig menneskelige og finansielle ressurser til å initiere, lede og finansiere innovasjonsprosesser, samt implementere nye løsninger med lønnsomhet i full skala. Dette vil også påvirke muligheten til å utvikle sterke regionale næringsklynger.

Innovasjonsprosesser innen automatisering krever et trepartssamarbeid mellom sjømatindustriselskap, private leverandører av teknologiske løsninger og forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler. Utvalget peker på at den innovasjonspolitiske verktøykassen omfatter utdanning og forskningspolitikk, offentlige reguleringer og andre tiltak som påvirker den økonomiske og geografiske organiseringen av verdikjedene, skatteinsentiver og offentlige reguleringer og virkemidler som påvirker i hvilken grad bedriftene har like konkurransevilkår. Utvalget peker på noen innovasjonsutfordringer for sjømatindustrien. Dette gjelder særlig muligheter for å etablere næringsklynger, koordinering av innovasjoner i verdikjeden, faren for underinvestering i innovasjonsprosesser grunnet markedssvikt, samt globalt lederskap på markedsbasert effektivisering og fleksibilitet.

Utvalget foreslår å styrke forskning når det gjelder ivaretakelse av kvalitet gjennom hele verdikjeden – teknologiske løsninger som fremmer fleksibilitet. De mener det også er viktig å skape arenaer for god infrastruktur og få aktørene til å søke sammen i offentlige programmer.

Videre vil de styrke fasene i innovasjonsprosesser som ivaretar sektorens og leverandørindustriens behov for kommersialisering og risikoavlastning i uttesting og pilotering av utstyr og metodikk, samt utvikle et program som bedre ivaretar eksperimentell utvikling og demonstrasjon, herunder finansieringsmuligheter og organisering. Når det gjelder utdanning peker utvalget på at minst ett fagmiljø bør ha vekt på sjømatindustrien spesifikke forsknings- og kunnskapsbehov.

Utvalget anbefaler også en styrking av kunnskapsgrunnlaget om fiskebestander gjennom tilstrekkelig finansiering og effektiv bruk av ressurser i datainnsamling og bestandsestimering. Videre peker de på at de ikke har tilstrekkelig med informasjon om avveiningen mellom ressursinnsats i bestandsestimering og økt utbytte av bestandene. De anbefaler at det gjennomføres et utredningsarbeid som kvantifiserer verdien av økt kunnskap om disse forholdene.

10.1.2 Høringsuttalelser

Høringsuttalelsene støtter i hovedsak utvalgets forslag innen FoU og innovasjon. Mange understreker behovet for økt målrettet forskning til industrien og dedikerte forskningsprogram.

Mange støtter også utvalgets forslag om økte midler til bestandsforskning. Fiskeridirektoratet peker imidlertid på at relativt store bestander har dempet det mest påtrengende behovet for kostnadskrevende presisjon i bestandsrådgivningen og at økt grad av brukerbetaling ville kunne testet ut en fornuftig dimensjonering og innretning på ressursforskningen.

Innovasjon Norge savner en drøfting av hvordan man kan styrke bedriftene mht. kompetanse og stimuli til utvikling av markedsorienterte strategier og markedsdrevne innovasjoner, og at en bør se på hvordan det offentlige kan stimulere til økt kommersialisering og forretningsutvikling. Forskningsrådet på sin side mener det er nødvendig å styrke forskning og innovasjon i landindustrien og at triangelet sjømatindustri, utstyrsleverandører og FoU miljøer må styrkes. De deler utvalgets syn på behovet for forskningsdrevet kompetanse.

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) tilrår å øke innovasjonsperspektivet i prosjektene og redusere barrierene for at bedrifter tar kunnskap i bruk. De mener næringsnytten må legges vekt på i anvendt forskning. Videre peker de på at marin sektor mangler virkemiddelordninger som finnes i andre sektorer rettet mot innovasjonsdelen i utviklingsprosessen med det som følge at prosessene ofte avsluttes før implementering i næringen. Også Sjømat Norge støtter utvalgets forslag om at det bør være et program som ivaretar eksperimentell utvikling og demonstrasjon.

Flere høringsinstanser peker på at økt samarbeid innenfor hele næringen er viktig, og at FHF har en sentral rolle i den sammenheng.

10.1.3 Departementets vurdering

Bedriftenes evne til å investere i og bruke forskning og innovasjoner eksisterer ikke i et vakum, men i et tett samspill med andre rammevilkår og virkemidler for industrien. Industrien kan således ikke bare forske seg til økt lønnsomhet.

Boks 10.1 Masterplan for marin forskning

Masterplanen bygger på regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning. Den skal gi retning og konkret innhold på ett av områdene langtidsplanen skisserer som strategisk viktig – Hav.

I 2015 ble det bevilget 2,2 mrd. kroner til marin forskning over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett. Den marine forskningen ble styrket med 55 mill. kroner i 2015. For 2016 foreslår regjeringen å øke bevilgningene til den marine forskningen og forskningsinfrastrukturen med ytterligere 122 mill. kroner. I tillegg til dette vil økt sats og provenyøkning fra fiskeriforskningsavgiften føre til en økning på 47,5 mill. kroner i 2016.[1] Totalt innebærer dette økte bevilgninger til marin forskning på 169,5 mill. kroner i 2016.

Satsingen følger opp Masterplan for marin forskning som ble lagt fram 1. september 2015, og skal gi mer kunnskap som grunnlag for bærekraftig vekst i sjømatnæringen. Prioriterte områder er ressursforskning og vedlikehold og oppgradering av de marine forskningsfartøyene. Havbruksforskningen styrkes for å bedre kunnskapsgrunnlaget for oppfølging av stortingsmeldingen om forutsigbar bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Andre prioriterte områder er forskning rettet mot sjømatindustri og teknologi, og forskning rettet mot utvikling av nye marine næringer.

[1] Styrkingen er basert på prognoser for førstehåndsomsetningen i 2015 og er derfor beheftet med usikkerhet.

Det finnes allerede mange gode virkemidler innen forskning og innovasjon. I Masterplan for marin forskning slår regjeringen fast at man vil prioritere et bredt anlagt virkemiddelapparat for marin sektor. Regjeringen følger dette opp i Prop 1 S (2015–2016) og foreslår en styrking av marin forskning på 169,5 mill. kroner i 2016.

Selv om en del av bedriftene i industrileddet deltar aktivt i prosjekter i FHF, benytter industrileddet innen fiskeverdikjeden seg i liten grad av det virkemiddelapparatet som finnes. Dette apparatet oppfattes heller ikke alltid som en samarbeidspartner eller del av kunnskapsbasen til bedriftene.

Det er således et potensial til forbedring ved at virkemidlene gjøres bedre kjent og lettere å ta i bruk. Videre bør man må jobbe for bedre samspill og samarbeid i virkemiddelapparatet slik at industriens behov i ulike ledd i verdikjeden lettere kan dekkes og en lykkes i å se på sjømatnæringen som en helhetlig verdikjede.

10.1.3.1 Marin forskning

Norge har et betydelig omfang av marin forskning og utvikling. Virksomheten er både offentlig og privat finansiert. Ressurser til marin FoU beløp seg til nær 3,6 mrd. kroner i 2013[1]. Marin forskning omfatter forskning som grunnlag for forvaltning og næringsutvikling. Dette utgjør vel syv pst. av de totale FoU-utgiftene i Norge i 2013.

Hoveddelen av de marine forskningsmidlene er rettet inn mot forskning på grunnleggende biologiske problemstillinger innenfor havbruksnæringen og havressursforskningen. De marine FoU-områdene som er direkte relevant for sjømatindustrien (næringsmiddel og annen foredlingsindustri, samt marked, organisasjon og rammebetingelser) utgjorde til sammen 13 pst. eller 473 mill. kroner av de totale utgiftene til marin FoU i 2013. Av dette igjen utfører næringslivet selv FoU for ca. 128 mill. kroner

Det er et mål å øke næringslivets bidrag til FoU. Samlet sett er 2,2 mrd. kroner av utgiftene til marin FoU finansiert av offentlige kilder. Dette gir en statlig finansieringsandel på 62 pst. Havbruksektoren har en statlig finansieringsdel på 43 pst. og bidrar dermed mer enn for eksempel sjømatindustrien. Dette kan imidlertid henge sammen med ulike rammebetingelser i næringen og industrien sin lave lønnsomhet over tid.

Boks 10.2 Forvaltningsrettet vs. næringsrettet forskning

Den marine forvaltningsrettede forskningen danner grunnlaget for vitenskapelig baserte råd til forvaltningen på områdene bærekraftig ressursforvaltning, bærekraftig havbruk, trygg og sunn sjømat og klima og miljø. Bevilgninger over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett finansierer forvaltningsrettet marin forskning gjennom de forvaltningsrettede instituttene Havforskningsinstituttet, NIFES og Veterinærinstituttet og Norges forskningsråd.

Den marine næringsrettede forskningen skal legge grunnlaget for fremtidig næringsvirksomhet og verdiskaping. Eksempler på næringsrettede forskningsinstitutter er Nofima og Sintef Fiskeri og havbruk. Norges forskningsråd fordeler midler til næringsrettet forskning, mens Innovasjon Norge fordeler midler til næringsutvikling og innovasjon.

Det offentlige og næringen har ulikt ansvar når det gjelder FoU-innsatsen. Det er naturlig at statlige midler sikrer høyere utdanning og forskning, samt betydelige deler av forvaltningsforskningen. Alt dette er kunnskap og kompetanse som må være på plass for en helhetlig forvaltning av felles ressurser. De er et fellesgode, karakterisert ved at ens bruk ikke forringer andres bruk. Vanskeligheter med å ekskludere kan gjøre det problematisk å finansiere slike goder privat. Uten offentlige investeringer i forskning på slike områder har næringslivet en tendens til å underinvestere i FoU. Det offentlige skal også bidra til å løfte opp nye og umodne forskningsområder og næringer som ennå ikke har kapital til å drive slik forskning selv.

Sjømatindustriutvalget har foreslått økte midler til ressursforskning. Fiskeridirektoratet har i sin høringsuttalelse pekt på at økt grad av brukerbetaling ville kunne testet ut en fornuftig dimensjonering og innretning på ressursforskningen. Regjeringen har i Masterplan for marin forskning og Prop. 1 S (2015–2016) foreslått å øke fiskeriforskningsavgiften slik at en styrker ressursforskningen med 47,5 mill. kroner i 2016[2].

Dess lenger ut i verdikjeden en kommer blir FoU-områdene mer næringsrettede og bedriftsspesifikke. Det er da naturlig å la næringen selv ta

[1] Nifu 2015: Ressursinnsatsen til marin FoU og havbruksforskning i 2013. Rapport 9/2015.

hoveddelen av forskningsinnsatsen, enten alene eller sammen gjennom FHF.

10.1.3.2 Internasjonal forskning

Forsknings- og innovasjonsprogrammet Horisont 2020 er det største og viktigste virkemiddelet for internasjonalisering av norsk forskning. Deltagelse i Horisont 2020 bidrar til å styrke kvaliteten og relevansen i norsk forskning, og ikke minst, stimulerer samarbeid mellom forskningsmiljøer og næringsliv mellom de europeiske landene. Marine og maritime forskningstema er integrert i flere ulike programmer under Horisont2020. Hovedtyngden av marin forskning finansieres gjennom programmet «*Matsikkerhet, bærekraftig landbruk og skogbruk, marin og maritim forskning og innenlands vannforskning og bioøkonomi*». Erfaringen så langt er at norske aktører har en svært god returandel innenfor blå tema i dette delprogrammet, noe som bekrefter at dette er et område hvor norske miljøer er i forskningsfronten internasjonalt.

Norge deltar også i fellesprogrammet Joint Programming Initiative on Healthy and Productive Seas and Oceans (JPI Oceans). JPI Oceans er et europeisk samarbeid om marin og maritim forskning, hvor landene koordinerer bruken av sine nasjonale midler inn mot felles utfordringer.

10.1.3.3 Sentrale forskningsvirkemidler for sjømatindustrien

Norges forskningsråd

Norges forskningsråd (NFR) er det sentrale organet for oppfølging av regjeringens forskningspolitiske prioriteringer. Forskningsrådet har ansvar for forskning på alle fagområder, med virkemidler som spenner fra grunnforskning til innovasjonsrettet forskning og kommersialisering av forskningsresultater. Forskningsrådets tre hoved-

[2] Styrkingen er basert på prognoser for førstehåndsomsetningen i 2015 og er derfor beheftet med usikkerhet. Effekten av økt avgiftssats utgjør 22,1 mill. kroner, mens effekten av økt anslag på førstehåndsomsetningen utgjør 25,4 mill. kroner.

Boks 10.3 Relevante programmer i Norges forskningsråd

Forskningsrådets program BIONÆR har som hovedmål å utløse forskning som bidrar til mer lønnsom og bærekraftig produksjon i de biobaserte næringene. Programmets ansvarsområde er forskning for innovasjon og forvaltning i verdikjedene knyttet til jordbruk, skogbruk og naturbaserte næringer, og for sjømat og marine ressurser fra råstoffet tas opp av havet og fram til forbruker. BIONÆR er Forskningsrådets mest sentrale program for forskning og innovasjon i sjømatindustrien. Økt kunnskap om markedsmuligheter skal bidra til bedre kvalitet og lønnsom prosessering av både villfanget og oppdrettet fisk. Dette inkluderer fangsthåndtering som ivaretar effektivitet og kvalitet, og levende mellomlagring som bidrar til forutsigbare leveranser i markedet. Målet er at sjømatens omfattende internasjonale markedspotensial skal utnyttes.

HAVBRUK er Forskningsrådets viktigste virkemiddel innenfor havbruksrelatert forskning. Programmet retter seg mot hele verdikjeden i havbruk fram til markedet for lite bearbeidete produkter der programmet grenser mot BIONÆR. Programmet dekker først og fremst verdikjeden for laksefisk, men dekker også fangstbasert havbruk og levendelagring, havbeite og produksjon av andre arter.

MARINFORSK er Forskningsrådets viktigste tematiske satsing på marin forskning, og omfatter forskning knyttet til hav- og kystområder. Programmet skal gi forvaltningen et godt kunnskapsgrunnlag og bidra til økt marin verdiskaping, med bærekraft som gjennomgående prinsipp. MARINFORSK støtter forskning for økt kunnskap om forholdet mellom høsting og fiskevelferd, både ut fra et etisk perspektiv og med hensyn til kvalitet og verdiskaping. Dette må også ses i sammenheng med utvikling av ny fangstteknologi.

MAROFF skal bidra for å fremme av innovasjon og miljøvennlig verdiskaping i de maritime næringene. Dette gjelder også for utvikling av fartøy til fiskeri og havbruk og også med tanke på behovet for ny havbruksteknologi for å ta i bruk mer eksponerte lokaliteter.

I tillegg til programmene støtter Forskningsrådet SFIen; Centre for Research-based Innovation in Sustainable Fish Capture and Processing Technology (*CRISP*). Senteret har som hovedmål å bidra til økt verdiskaping gjennom et mer ansvarlig og selektivt fiske og samtidig få til en bedre forvaltning av fiskeressursene.

oppgaver er å finansiere forskning, gi forskningspolitiske råd og skape møteplasser. Regjeringen har i forbindelse med Prop. 1 S (2014–2016) foreslått å styrke den marine forskningen, der sjømatindustrien inngår, med 15 mill. kroner gjennom Forskningsrådet.

Forskningsprogrammene deles i generelle og tematiske virkemidler. De generelle virkemidlene skal sikre støtte til de beste prosjektene uansett bransjetilhørighet, med unntak av de prosjektene som dekkes av tematisk rettede programmer. De tematiske virkemidlene består av programmer rettet mot prioriterte tematiske og teknologiske områder. Disse virkemidlene er rettet mot næringer og teknologiområder der Norge har spesielle fortrinn, eller der regjeringen ønsker å prioritere et område, fordi det foreligger særlige behov eller potensial for verdiskaping. Marin sektor er et slikt område.

Programmene i Forskningsrådet har grenseflater mot andre programmer, sentersatsinger, frie arenaer, infrastruktursatsinger og andre virkemidler. Samarbeid på sjømatområdet er særlig aktuelt for programmene BIONÆR, MARINFORSK, MAROFF og HAVBRUK.

BIONÆR og HAVBRUK samarbeider for å dekke hele verdikjeden i havbruk, for å se miljø og ressursutnyttelse på land og til havs i sammenheng, utvikle teknologi og systemer for levendelagring som sikrer fiskevelferd og produktkvalitet, og for å ivareta et helhetlig bio-økonomiperspektiv.

Forskningsrådet ivaretar samarbeid på tvers gjennom fellesutlysninger fra ulike programmer, og de har på noen områder åpnet opp for prosjekter nærmere utprøving og demonstrasjonsfasen.

Det er viktig med tiltak som fremmer utviklingssamarbeidet mellom havnæringene. Regjeringens maritime strategi[3] har blant annet flere tiltak for dette. Gjennom sine store fagmiljøer og kombinasjoner av fagdisipliner har også mange universiteter og høyskoler en viktig rolle i å legge til rette for økt samarbeid mellom fagområder. Det er hensiktsmessig med flere fagmiljø fra flere deler av landet, fra ulike fagretninger og ikke minst på ulike nivå i utdannings- og forskningsløpet. For industrien er det ikke bare høyre utdanningsmiljø som er relevant, vel så viktig er det at det finnes flere gode fagskolemiljøer langs kysten. Et mangfold av miljøer bidrar også til å sikre konkurranse, faglig kvalitet og ikke minst ulike faglige innfallsvinkler til et område.

Også nye globale samfunnsendringer, ikke minst knyttet til klima, miljø og tilgang til ressurser, vil kreve at hindringer for samarbeid mellom de ulike sektorene tas bort, jf. boks 10.4 og arbeidet med ny bioøkonomistrategi.

Boks 10.4 Strategi for bioøkonomi

OECD vurderer verdiskapingspotensialet knyttet til bioøkonomien som stort. I bioøkonomien baserer fremtidig verdiskaping seg på bærekraftig utnyttelse av fornybart biologisk materiale. Norge har naturressurser og en kompetansebase som er godt egnet til å utnytte dette potensialet. Norge må være konkurransedyktige til tross for høyt kostnadsnivå, og det vil være viktig å videreutvikle norske fortrinn og bygge mest mulig kunnskap inn i produktene. Regjeringen arbeider med en nasjonal bioøkonomistrategi, for å sikre en helhetlig tilnærming og tilrettelegging. Et viktig formål med strategien er å bidra til en forståelse av nasjonale muligheter og utfordringer innenfor bioøkonomien samt hvilke retning og hvilke felles mål vi skal ha på området. Den nye strategien skal bidra til næringsutvikling og et grønt skifte.

SkatteFUNN

SkatteFUNN er en rettighetsbasert skattefradragsordning som skal motivere bedrifter til å drive med forskning og utvikling. Ordningen er åpen for alle næringer og selskapsformer. Et prosjekt må være godkjent av Forskningsrådet før bedriften kan kreve skattefradrag for kostnader i prosjektet, i tilknytning til innlevering av selvangivelsen

Figur 10.1 Marine oljer inngår f.eks. i produksjon av helseprodukter til humant konsum.

Foto: Sjømat Norge

[3] Maritime muligheter – Blå vekst for grønn fremtid.

Marin sektor er den sektoren i *SkatteFUNN* som har mest FoU-samarbeid, den tredje største sektoren etter IKT og Petroleum når det gjelder aktive SkatteFUNN-prosjekter, antall nye prosjekter og budsjetterte skattefradrag. Prosjektene retter seg mot verdikjedene fiske og fangst, havbruk, eller som benytter marine stoffer eller deler av marine stoffer innen farmasi, og helsekost, eller næringsmidler. Utstyr, inklusive IKT, som støtter opp under slike prosjekter hører også inn under sektoren. Prosjektene i SkatteFUNN brukes til å løse bedriftenes flaskehalser, samfinansiert med privat kapital og gjerne også med midler gjennom FHF, Innovasjon Norge og NFR.

Det har vært en betydelig og jevn bruk av Skattefunn de senere årene, med en dobling av antallet prosjekter i de siste fire årene. Det var i 2014 hele 566 aktive prosjekter innen sektoren marin/sjømat med et samlet totalbudsjett på ca. 1,6 mrd. kroner og estimert skattelette på 276 mill. kroner. Sjømatbedrifter, med prosjekter som direkte var innen foredling, næringsmidler eller merket «innovative og markedstilpassede produkter og entreprenørskap», utgjorde i 2015 ca. 10 pst. av de aktive marin/sjømat-prosjektene eller vel 55 prosjekter.

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) har som sin primære oppgave å finansiere forsknings- og utviklingsoppgaver som næringen ønsker å løse. Inntektene kommer fra en FoU-avgift på 0,3 pst. på eksporten av fisk og fiskevarer. Den lovpålagte avgiften til FoU begrunnes med at det eksisterer en form for markedssvikt. Uten en egen forskningsavgift ville næringens bidrag til FoU antakelig vært betydelig mindre. Næringen består av en rekke aktører av ulik størrelse. Store deler av sjømatindustrien består av mindre bedrifter som er produksjonsrettede og som i liten grad har mulighet til eget forsknings- og utviklingsarbeid. Det er heller ikke hensiktsmessig for mindre aktører å gjøre dette alene. Departementet mener det er et behov for å beholde og utvikle fellesskapsløsninger.

FHF har en betydelig innsats rettet mot sjømatindustrien. I 2014 ble det bevilget om lag 55 mill. kroner til dette området, og i 2015 ligger det an til 61 mill. kroner.[4]

FHF iverksetter nå et strategisk prosjekt som skal vurdere hvordan nytteeffekten av FoU investeringer i sjømatnæringen kan økes. Målsettingen er å undersøke om innsatsen er innrettet på en slik måte at ulike målgrupper i sjømatnæringen kan ta kunnskapen i bruk, og å finne fram til konkrete tiltak som reduserer barrieren for implementering av FoU-resultater i bedriftene.

Boks 10.5 Eksempel på forskning med næringsnytte

NIFES har dokumentert hvorfor makrell fra Norge er av bedre kvalitet enn makrell fra andre land. Kunnskapen og dokumentasjon er oversatt og forenklet til et faktaark som norske eksportører kan bruke. Supermarkedet i Japan, har sammen med Sjømatrådet brukt faktaarket i direkte kundekommunikasjon i butikk.

Dette er en konkret illustrasjon på veien fra grunnleggende FoU til konsument. Arket som henges opp i butikken illustrerer veien fra laben til kunden på en meget god måte og sier mye mer om nytten av anvendt forskning enn mange lange rapporter.

Figur 10.2 Kundekommunikasjon i butikk.

Foto: Norges sjømatråd

10.1.3.4 Innovasjon – og virkemidlene for dette

Ansvaret for innovasjon ligger hos virksomhetene selv. Det er et mål at en større del av den marine forskningen skal bidra til innovasjon, nyskaping og næringsutvikling. Marin FoU innenfor fiskeri, havbruk og sjømatindustri har i stor grad vært rettet mot grunnleggende biologiske problemstillinger,

[4] Beregningene inkluderer prosjekter innen tradisjonell sjømatindustri (hvitfisk og pelagisk), industrielle utfordringer innen foredling av laks og ørret, samt en viss andel av fellestiltak/prosjekter rettet mot hele næringen (restråstoff, kommunikasjon, administrasjon).

Boks 10.6 Ordninger i Innovasjon Norge brukt av sjømatnæringen

Etablerertilskuddsordningen skal støtte gründere som har nye ideer med stort vekstpotensial. Tilskuddet kan brukes til å utvikle egen kompetanse, kjøpe kompetansetjenester av andre, tilpasse produktet eller tjenesten til markedet eller som sikkerhet for å innhente mer kapital.

Landsdekkende innovasjonstilskudd kan gis til prosjekter som bidrar til å fremme oppfinnelser, produktutvikling, nyetableringer, omstillinger eller kompetanseheving. Midlene skal tildeles slik at de realiserer måloppnåelsen best mulig.

Forsknings- og utviklingskontrakter (FoU-kontrakter) er tilskudd til et forpliktende og målrettet samarbeid mellom to eller flere parter innen næringslivet (IFU) eller mellom næringslivet og det offentlige (OFU). Målgruppen er normalt små og mellomstore leverandørbedrifter med kompetanse til å løse utviklingsbehov hos kundepartnere.

Miljøteknologiordningen gir investeringstilskudd til pilot- og demonstrasjonsprosjekter. Ordningen skal fremme norsk industris konkurranseevne på lengre sikt og over tid bidra til å realisere Norges miljømålsettinger.

Lavrisikolån gis i hovedsak til prosjekter sammen med lån fra private banker på markedsmessige vilkår. Lavrisikolån brukes til delfinansiering av investeringer i bygninger, driftsutstyr, fiskefartøyer og til investeringer i landbruket og bidrar til å utløse annen finansiering.

Risikolån/innovasjonslån kan benyttes til delfinansiering av investeringsprosjekter som handler om nyetablering, nyskaping, omstilling, internasjonalisering og utvikling, hvor det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for gjennomføring i det private kredittmarkedet.

Landsdekkende garanti kan tilbys i forbindelse med driftskreditt eller investeringslån, primært til små og mellomstore bedrifter.

Såkornfond skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. Fondene er privat eid og drevet, og staten bidrar gjennom ansvarlige lån (tidligere fond) eller egenkapital (fond opprettet i 2014) og risikoavlastning.

og mindre mot teknologirettet og kommersielt orienterte problemstillinger. Den kommersielle utnyttelsen av forskningen er avhengig av et sterkt næringsliv som evner å forstå og gjøre bruk av forskningen. Det er også viktig å ha en sammenhengende kjede av virkemidler. Industrien må være dyktige på innovasjon og kunnskapsutvikling for å skape konkurransefortrinn relativt til sine konkurrenter, enten gjennom å øke verdien av produktene og/eller senke kostnadene ved produksjonen, for eksempel gjennom automatisering.

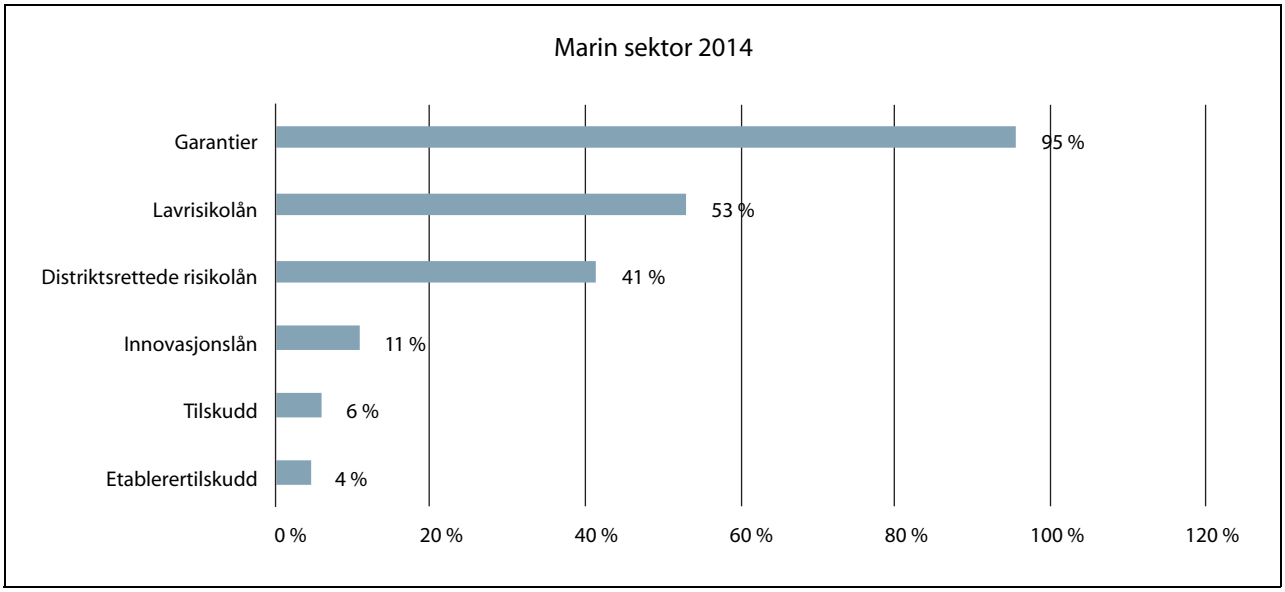
Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Myndighetene bidrar med midler til profilering, rådgivning, tilskudd, egenkapitalinvesteringer, lån og garantier. Bidraget fra Innovasjon Norge skal være utløsende. Bevilgningene over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett til innovasjon, entreprenørskap, næringsutvikling og design skal fremme og utløse innovasjon i norsk næringsliv, jf. boks. 10.6 som gir en oversikt over sentrale programmer i Innovasjon Norge av relevans for sjømatnæringen. Sametinget og Innovasjon Norge har undertegnet en samarbeidsavtale som trådte i kraft i 2013. Gjennom å samarbeide skal Sametinget og Innovasjon Norge bidra til å øke verdiskapingen og gi optimale utviklingsmuligheter for næringslivet.

Sjømatnæringens totale andel av Innovasjon Norges tildelinger økte fra om lag 21 pst. i 2010 til total 25,4 pst. av totalt innvilget beløp som var på om lag 6,6 mrd. kroner i 2014. Samlet foreslår regjeringen en økning av Innovasjon Norges virkemidler over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett for 2016 med 339,6 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2015, jf. boks 10.7.

Tildelingene til sjømatnæringen kan deles i tre hovedområder etter sektor: industri (8 pst.), havbruk (10 pst.) og flåte (82 pst.). Grunnfinansieringslån til flåten utgjør den største posten til sjømatnæringen (1,1 mrd. kroner).

Sjømatnæringen har ulike formål for bruk av midlene fra Innovasjon Norge. Nyskapning i eksisterende foretak og kapasitetsutvidelse er blant noen av formålene næringen bruker midlene på. Figur 10.3 gir en oversikt om marin sektor sin bruk av Innovasjon Norges programmer.

Det har vært en nedgang i antall tildelinger til industrien, jf. figur 10.4. En forutsetning for tildeling av midler er at det foreligger en søknad.



Figur 10.3 Oversikt over marin sektor sin bruk[1] av Innovasjon Norges programmer i 2014.

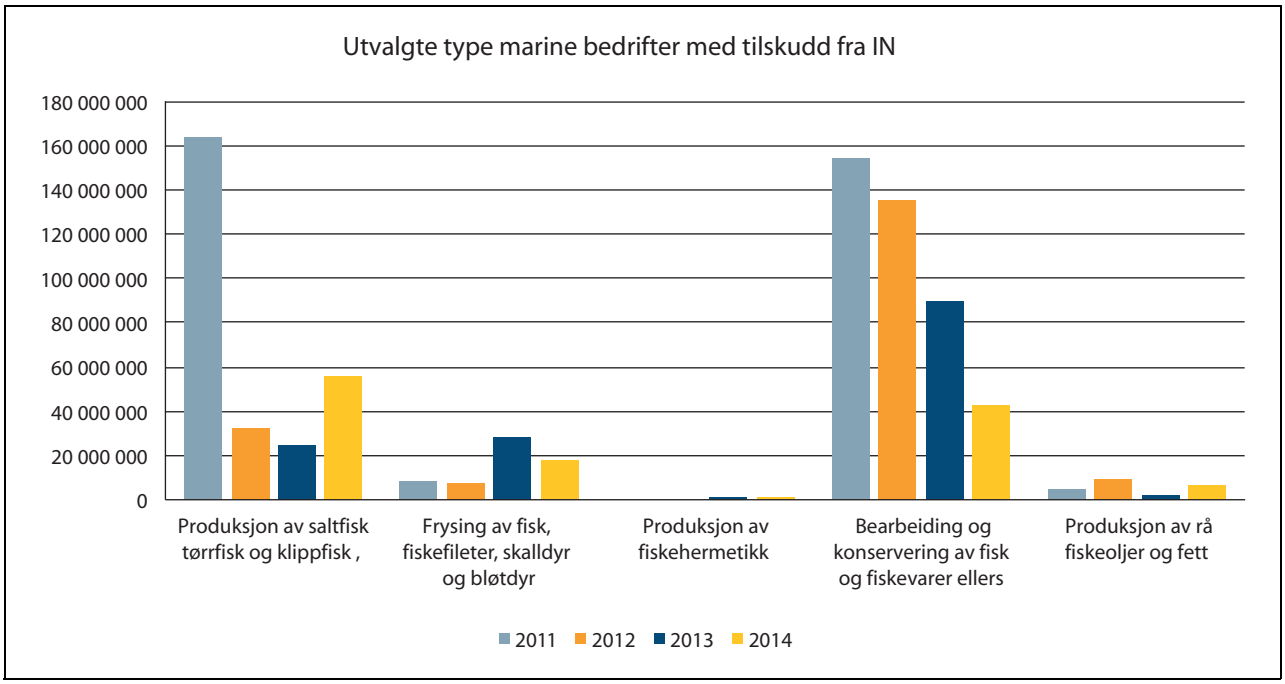
[1] Prosentandelen sier noe om hvor stor del av ordningen som marin sektor bruker.

Kilde: Innovasjon Norge

Generelle vs. sektorspesifikke programmer

Høye kostnader forbundet med innovasjonsaktiviteter trekkes frem av industrien selv som hinder for innovasjon. Sjømatindustriutvalget peker på at det er få offentlige programmer rettet direkte mot sjømatindustrileddet, og de mener dette kan være hemmende for innovasjonsaktiviteten.

Det har tidligere vært et eget program for sjømatnæringen i Innovasjon Norge, Marint verdiskapingsprogram. Siden 2013 har regjeringen i større grad satset på de generelle programmene i



Figur 10.4 Sjømatindustriområder som mottok tilskudd 2011–2014.

Kilde: Innovasjon Norge

Boks 10.7 Styrkinger i 2016-budsjettet

Regjeringens budsjettforslag for 2016 styrker flere generelle ordninger som er relevante for innovasjon i sjømatindustrien.

I forbindelse med Gründerplanen som ble lagt frem i oktober 2015 foreslår regjeringen å øke budsjettet med 400 mill. kroner til ulike gründertiltak. Regjeringen foreslår blant annet å øke bevilgningene til *pre-såkornfondsordningen* med 100 mill. kroner. Ordningen skal matche privat kapital som investeres i unge innovative bedrifter. Dette innebærer at det investeres minst like mye privat som offentlig kapital i bedriftene. 100 mill. kroner vil bidra til at om lag 50 bedrifter i gjennomsnitt mottar 2 mill. kroner hver fra staten i finansiering. Pre-såkornfondsordningen ble opprettet i forbindelse med revidert budsjett 2015, da det ble bevilget 40 mill. kroner i tilskudd til ordningen. I 2016 blir ordningen styrket til 100 mill. kroner, hvorav 50 mill. kroner er en ettårig satsing.

Etablerertilskuddsordningen styrkes med 150 mill. kroner, hvorav 100 mill. kroner er en ettårig satsing. Ordningen støtter gründere som har nye ideer med stort vekstpotensial.

Miljøteknologiordningen i Innovasjon Norge foreslås å økes med 134,5 mill. kroner i 2016 til 464,5 mill. kroner. Av den totale økningen på 134,5 mill. kroner er 100 mill. kroner en ettårig økning. Forslaget til økning av ordinær ramme for 2016 er 34,5 mill. kroner.

Det foreslås å styrke *muliggjørende teknologier* i Norges forskningsråd med 10 mill. kroner, og det vil åpnes opp for en ny satsing på avanserte produksjonsprosesser. Muliggjørende teknologier foreslås styrket også med 30 mill. kroner over Kunnskapsdepartementets budsjett. Muliggjørende teknologier er et fellesbegrep for IKT, nanoteknologi og bioteknologi. Dette er teknologier som vil bidra til nyskaping og omstilling i næringslivet og samfunnet forøvrig.

Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) foreslås økt med 100 mill. kroner. BIA er Norges forskningsråd sitt største program for næringslivet og skal bidra til størst mulig verdiskaping gjennom forskningsbasert innovasjon i bedrifter. 10 mill. kroner skal øremerkes Idélab. Idélab er en ny ordning som skal bidra til å få fram nye og radikale ideer i grenseflaten mellom ulike fagfelt og sektorer, for eksempel at kunnskap fra olje og gass sektoren kan være relevant i andre sektorer.

I tillegg foreslås det å styrke fradragsrammene for *Skattefunn* med anslått provenyvirkning på 60 mill. kroner. Fradragsgrunnlaget knyttet til egenutført forskning og utvikling foreslås økt til 20 mill. kroner og øvre grense for innkjøpt forskning og utvikling fra forskningsinstitusjoner foreslås økt til 40 mill. kroner.

Innovasjon Norge og avviklet de mer sektorspesifikke, herunder også Marint verdiskapingsprogram.

De ulike sektorenes bruk av Innovasjon Norges tilsagnsmidler viser at bedriftene i sjømatnæringen som helhet ikke har problemer med å konkurrere om midlene i de generelle programmene. De har like gode evner og muligheter til å vinne den konkurransen som andre industribedrifter. Ofte treffer de Innovasjon Norges generelle programmer bedre når det gjelder internasjonalisering og nyskaping, noe som ikke er unaturlig ettersom dette er en internasjonal næring.

Det bør være betydelig konkurranse om offentlig støtte for på den måten å heve kvaliteten og produktiviteten i de offentlige ordningene. For at Norge skal kunne hevde seg i den globale konkurransen om kunnskap og kapital vil regjeringen satse på de tiltak som har høyest samfunnsøkonomisk effekt. Regjeringen vil derfor prioritere landsdekkende ordninger og programmer uten tematiske begrensninger når det gjelder virkemidlene i Innovasjon Norge.

Egne programmer løser ikke alle utfordringer for særskilte bransjer. Det kan heller bli en sovepute, samt at det kan hindre samarbeid mellom aktører i ulike bransjer. Videre vil vi peke på at større programmer både har mer kapasitet og fleksibilitet til å utvikle virkemidler i tråd med utvikling i næringslivet. Ofte vil de utfordringer som sjømatindustrien støter på også være relevant for, og ha fellestrekk med andre industriområder. Mange av de teknologiutfordringer som må løses for å få en bærekraftig sjømatindustri i Norge er generiske for industriproduksjon generelt og vil kunne overføres mellom ulike sektorer og pro-

duksjonstyper. Videre vil økt kompleksitet i økende grad kreve kombinasjon av kunnskap på mange felt. Generelle programmer kan dermed fremme læring og samarbeid mellom aktører på tvers av bransjer.

Norsk økonomi er i en fase med omstilling. Det er viktig at virkemiddelapparatet er dynamisk og fleksibelt og at ikke midlene er låst i øremerkede programmer med sine egne strategiske målsetninger.

Regjeringen vil styrke innovasjon og nyskaping i sjømatindustrien gjennom de generelle programmene i Innovasjon Norge. I stedet for egne programmer i Innovasjon Norge er det heller viktig å definere sentrale målgrupper og følge disse opp særskilt for å se hvordan de klarer seg i virkemiddelapparatet. Sjømatindustrien og leverandørindustrien er slike definerte målgrupper som departementet vil følge tett. Videre kan de få mer ut av de generelle ordningene gjennom å sette sammen «pakker» av ulike ordninger som en ser vil passe spesielt til disse næringene. Ett av tiltakene er å forenkle informasjon og tilgjengeligheten for bedriftene gjennom å opprette en felles webportal for Norges forskningsråd og Innovasjon Norge.

10.1.3.5 Klynger

Klyngeprogrammet er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet. Det har som formål å utløse og forsterke innovasjons- og internasjonaliseringsprosesser i regionale næringsklynger og -miljøer. Bedriftene i klyngene får et bedre grunnlag for å iverksette og gjennomføre krevende innovasjonsprosesser, basert på samarbeid med relevante bedriftspartnere og kunnskapsaktører. Det gir bedre grobunn for nye virksomheter, gjennom kommersialisering av nye forretningsideer og gjennom lokalisering av eksterne virksomheter i klyngen. Klyngeprogrammet har tre nivåer; Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Global Centres of Expertise (GCE).

Arena er for tidligfase klynger. Arena Innovasjon Torskefisk, BioTech North og Legasea er særlig relevante innen marin sektor.

NCE er for klynger med en kritisk masse bedrifter, veletablert nasjonal posisjon og videre vekstpotensial. Norge har i dag 14 sterke NCE-klynger med bedrifter som hevder seg i det globale markedet innenfor sine felt. Innen sjømatsektoren har vi tre viktige NCE'er: NCE Seafood Innovation, NCE Aquaculture – som begge inkluderer bedrifter innen oppdrett – samt NCE Culinology som har vekt på utvikling av blå gastronomi.

NCE er et nasjonalt program eid av Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd. Sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet finansier NFD programmet med 150 mill. kroner i 2015. Innovasjon Norge tilbyr klyngene faglig og finansiell støtte til utviklingsprosesser i inntil ti år. I dag er 14 næringsklynger støttet av NCE-programmet.

Global Centres of Expertise (GCE) er for de mest modne klyngene med en velfungerende organisasjon, forankret i et velfungerende innovasjonssystem, og med en veletablert posisjon globalt. Innen marin sektor har Norge ingen GCE'er for tiden, men GCE Blue Maritime er en av tre klynger på dette nivået.

Sjømatindustriutvalget peker på at en bør åpne opp for klyngedannelse gjennom å oppheve reguleringer som binder bedriftene til geografiske steder. Erfaring med de klynger som finnes i dag viser imidlertid at det er gode virkemidler for klynger selv om de geografiske bindingene ligger fast. Økt samarbeid innen FoU er viktig. Samarbeidsprosjekt mellom næring og virkemiddelapparat kan bidra til å øke verdiskapingen i Norge, jf. boks 10.9 om pelagisk løft.

Boks 10.8 Sentrale marine klynger

Arena Innovasjon Torskefisk

I 2015 ble Innovasjon Torskefisk tatt opp i klyngeprogrammet. Innovasjon Torskefisk samler hele verdikjeden innen fangst, foredling og markedsføring av torsk. Deltakerbedriftene inkluderer både rederier, verft, leverandører av tjenester og utstyr, kunnskapsaktører og andre samarbeidspartnere i Lofoten og Vesterålen-regionen. Målet er økt lønnsomhet gjennom forpliktende samarbeid mellom bedrifter og forsknings- og innovasjonspartnere. Sesongforlengelse, sterkere satsing på kvalitet og merkevarebygging er sentrale elementer i prosjektsamarbeidet.

Arena LEGASEA

Omega3-industrien på Sunnmøre samarbeidet og fikk status og støtte som et ARENA-prosjekt i 2009 (Omegaland). Med bakgrunn i at den biomarine næringen i Møre og Romsdal er mer enn bare olje, ble det tatt initiativ til et bredere og mer komplementert samarbeid. Nettverket kalte seg først *Ocean ingredience cluster*, og fikk ARENA-status i 2013. Senere er navnet endret til LEGASEA. LEGASEA favner hele verdikjeden og har deltagelse fra fiskebåtredere, oppdrett, landanlegg og prosessindustrien (inkludert omega3). Klyngen er en blanding av små bedrifter med lokalt eierskap, og større bedrifter eid av internasjonalt ledende aktører (FMC og Firmenich), samt nasjonalt ledende bedrifter som Marine Harvest, Orkla Health, Denomega og TrippleNine/Vedde.

Et hovedområde er HVM (High Value Manufacturing) innen biomarine ingredienser. Dette er en ung industrigren, som ventes å ha et betydelig potensial innen fôr/industri, helse/ernæring og farmasi. De jobber også med å øke verdiskapingen på restråstoff, som i fremtiden kan representere opp mot halvparten av produsert biomasse.

Møre og Romsdal står for om lag 25 pst. av produsert omega3-konsentrat. Bioteknologi er et viktig verktøy for denne type prosessering. Regionens betydelige aktivitet innen fiskeri og havbruk forklarer mye av fremveksten av den biomarine industrien, og forklarer også, sammen med kompetansen, bakteppet for hvorfor regionen tiltrekker seg interesse fra internasjonale aktører. Utgangspunktet for et ARENA-program er regionalt. LEGASEA har i tillegg et tydelig nasjonalt så vel som internasjonalt nedlagsfelt (samarbeid).

LEGASEA vektlegger markedskunnskap, teknologiutvikling, råvareutvikling og kompetanseoppbygging – og har et siktemål om å få NCE-status på sikt. De ønsker å bli verdensledende innen bærekraftig produksjon av marine ingredienser. Ålesund kunnskapspark, som drifter LEGASEA samarbeider tett med den maritime klyngen i Ålesund (NCE), så vel som andre nasjonale miljøer innen andre interessante områder (for eksempel bioraffinering).

NCE Aquaculture

Langs nordlandskysten har mer enn 20 partnere som utvikler og leverer oppdrettsfisk, sjømat og utstyr til verdensmarkedet slått seg sammen i en klynge. Deres mål er å være ledende i videreutviklingen av norsk havbruk og relaterte virksomheter. NCE Aquaculture jobber med fiskehelse og miljø, teknologi for sikker drift og overvåkning, produktkvalitet, kvalitet på yngel og settefisk, videreutvikling av torskeoppdrett, deling og formidling av kunnskap, utdanning, samt rammebetingelser for fremtidig utvikling.

NCE Seafood Innovation Cluster

Seafood Innovation Cluster er en av verdens største sjømatklynger. Den består av 70 partnere, som totalt representerer 150 små og mellomstore bedrifter. Selv om tyngdepunktet for klyngen er i Hordaland er den representert langs hele norskekysten og i internasjonale sjømatregioner. Klyngen spiller en ledende rolle i en bærekraftig utvikling av næringen, gjennom betydelige investeringer i forskning, utvikling og innovasjon.

Boks 10.9 Pelagisk løft – En nasjonal FoU-satsing i pelagisk sektor

I dag mottar norske anlegg om lag 350 000 tonn makrell. Omtrent alt sendes ut av landet ubearbeidet i fryst form. FHF har derfor tatt initiativet til et tett samarbeid mellom næring og virkemiddelapparat for å øke videreforedlingen av makrell i Norge. Istedenfor å sende rund fisk ubearbeidet ut og dermed gå glipp av mulig verdiskaping, er målsetningen i første omgang å kunne filetere en fjerdedel av makrellen som landes.

I følge FHF blir grove tall og de økonomiske potensialer som følger:

Salgsverdien for makrell er i dag er rundt 3,9 mrd. kroner. Dersom en firedel av fisken fileteres, vil verdien av det resterende råstoffet være om lag 3 mrd. kroner. Verdien av fileten av de 25 pst. resterende, med 60 pst. utbytte er ca. 1,7 mrd. kroner. Ved filetering av makrell beregnes det et restråstoff i form av avskjær og lignende, til 40 pst. Dette er verdifullt råstoff som kan gi fôrråvarer av høy kvalitet, nok til å produsere rundt 39 000 tonn laks, som har en ca. verdi på 1,1 mrd. kroner. Da har man skapt merverdier på 2 mrd. kroner per år, bare med å filetere 25 pst. og man har skapt store miljøgevinster ved å ikke sende restråstoff rundt verden, og man har trolig skapt potensiale for nye produkter og verdiskaping ut fra det veldig næringsrike restråstoffet.

I FHFs foreløpige handlingsplan siktes det mot å investere over 80 mill. kroner i en periode på noe over ett år. Man håper på å ha et pilotanlegg på plass i løpet av 2016.

10.2 Kapital og arbeidskraft

Sjømatindustrien er avhengig av å gjøre seg attraktiv for investeringer og tiltrekke seg kompetanse slik at det er interessant å satse på en karriere i sjømatindustrien.

10.2.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Utvalget mener veksten og lønnsomheten i norsk sjømatindustri avhenger av at den får konkurrere på like vilkår om kapital og arbeidskraft. Utvalget legger spesielt vekt på at det ikke bør være mekanismer i kapital- og arbeidsmarkedet som svekker sjømatindustriens innovasjonsevne. Sjømatindustrien må ikke motta offentlige kapitalbidrag uten krav til normal avkastning. Dette kan være konkurransevridende, hindre nødvendig omstilling, samt bidra til å opprettholde overkapasitet.

Utvalget peker på at strukturen i sjømatindustrien delvis kan forklares av aktørenes kapitalavkastningskrav og refinansieringsmuligheter. Historisk sett er det flere ulønnsomme bedrifter som har blitt reddet fra konkurs, uten særlig gjeldsbyrde eller normale krav til risikojustert avkastning. Kapitalen har kommet både fra privat og offentlig sektor. Utvalget understreker at offentlig finansiering som bidrar til innovasjon i næringen er viktig. Det er imidlertid sentralt for sjømatnæringens konkurranseevne at offentlig støtte og lån ikke er konkurransevridende, men at det heller bidrar til innovasjon. Utvalget nevner også at tilskudd eller lån kan argumenteres å være rasjonelt lokalt, men at det for næringen som helhet medfører redusert lønnsomhet.

Utvalget peker på at industriens attraktivitet i arbeidsmarkedet er kritisk for fremtidig utvikling. Sjømatindustrien må i fremtiden tiltrekke seg tilstrekkelig antall ansatte med riktig kompetanse. Utvalget mener også at sjømatindustriens fremtidige attraktivitet i arbeidsmarkedet påvirkes av dens struktur, størrelse og lokalisering av bedrifter. Herunder nevnes det at kompetente fagarbeidere vil søke seg til arbeidsplasser med utfordringer og utviklingsmuligheter, og størrelsen på fagmiljøet kan også være av betydning. Det nevnes også at attraktivitet kan avhenge av utdanningstilbud, og tjeneste- og kulturtilbud i området bedriften er lokalisert.

Utvalget trekker frem utstrakt bruk av innleid utenlandsk arbeidskraft i sjømatindustrien, ofte til sesongarbeid. Rekruttering forekommer ofte gjennom bemanningsbyrå som tilbyr lavere lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget mener dette er mot samfunnets normer og verdier i tillegg til at det er konkurransevridende mellom bedrifter i sjømatindustrien i Norge. Utvalget legger også til at det har en negativ effekt på bedriftenes insentiver til å innovere og at det dermed vil svekke konkurranseevnen i næringen på lang sikt. Utvalget støtter Tariffnemdas forslag om delvis allmenngjøring av overenskomsten mellom bedrifter i sjømatindustrien og LO.

Høringsuttalelsene støtter i hovedsak utvalgets forslag innen arbeids- og kapitalmarkedet.

En rekke aktører mener at kvalitet er næringens største utfordring, og mange viser i den sammenheng også til viktigheten av godt kvalifiserte fagarbeidere og sterke utdanningsmiljø.

Enkelte av høringsinstansene, særlig kommunene, peker på at det bør legges sterk vekt på sysselsetting og bosetting i distriktene. Andre igjen mener at offentlige kapitalordninger må stimulere innovasjon og ikke bidra til å opprettholde ulønnsomme arbeidsplasser.

10.2.2 Departementets vurdering

10.2.2.1 Kommersialisering, risikoavlastning og kapital

Det er en gjennomgående utfordring for næringsutvikling innenfor den blå bioøkonomien og marin teknologi å kunne teste, verifisere og drive oppskalering i forbindelse med kommersialisering. Dette fordi denne fasen er forbundet med store investeringer og høy usikkerhet. Innenfor marin bioprospektering finnes det allerede i dag et piloteringsanlegg i Kaldfjorden i Troms. Anlegget er drevet av Nofima og private aktører kan kjøpe seg produksjonstid på anlegget for å teste ut sine produkter, uten å måtte investere i ny teknologi selv.

Historisk sett har den norske sjømatnæringen som helhet vært preget av lokalt eierskap med et stort innslag av familieeide bedrifter. Kapitalbehovet har derfor i hovedsak blitt dekket lokalt. Dette er nå i endring, særlig i havbruksnæringen og pelagisk næring. Konsolideringer i bransjen, børsnoteringer og økt tilgang på privat risikokapital utenom børs har utvidet finansieringsmulighetene nasjonalt og internasjonalt.

Som vist til i kapittel 4 har sjømatindustrien over lang tid hatt lav lønnsomhet, og derav lite oppbygd kapital til å foreta nyinvesteringer. Lav soliditet har også begrenset muligheten til å hente finansiering i det private kapitalmarkedet. Videre har tilgangen til kapitalsterke miljøer også variert mellom ulike deler av landet. Det finnes færre kapitalsterke eiermiljøer i nord. Innovasjon Norges virkemidler innen lån og tilskudd skal bidra ved å tilby både egenkapital og fremmedkapital.

Innovasjon Norge har viktige ordninger som industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) og miljøteknologiordningen. De dekker pilotering og oppskalering av ny teknologi, og leverandørene til sjømatindustrien søker nå stadig flere prosjekter innen disse ordningene.

Regjeringens budsjettforslag for 2016 styrker flere generelle ordninger som er relevante for innovasjon i sjømatindustrien.

Videre egner bedriftsnettverkstjeneste og klynge/arena-virkemidlene seg også til å få i gang samarbeid mellom bedriftene. Når det gjelder internasjonalisering, et viktig felt for sjømatindustrien, har Innovasjon Norge nå åpnet opp for muligheten til å støtte deler av pilot/oppskalering i internasjonale farvann. Dette er et viktig grep for leverandørene ved at de har muligheten til å justere sine produkter til biologien, kompetanse- og teknologinivået og da sammen med lokale partnere. Innovasjon Norge har flere bedrifts- og leverandørnettverk som de støtter med ulike virkemidler og aktiviteter i Asia, Sør-Afrika og nå sist i Midtøsten.

Investinor hadde sitt første ordinære driftsår i 2009. Opprinnelig egenkapital i selskapet var på 2,2 mrd. kroner, hvorav 500 mill. kroner er øremerket investeringer i marine næringer.

Investinors formål er å bidra til økt verdiskaping gjennom å tilby risikovillig kapital til internasjonalt orienterte konkurransedyktige bedrifter, primært nyetableringer. I tillegg skal selskapet bidra med et kompetent og aktivt eierskap i porteføljebedriftene. Investeringene skal foretas på kommersielt grunnlag og på like vilkår som private investorer. Selskapet skal ha med seg private investorer når de gjør investeringer. Investinor kan ha en eierandel på inntil 49 pst. i et selskap.

Selskapet skal ha hele landet som nedslagsfelt og prioritere investeringer i sektorer med næringsmiljøer som har potensielt internasjonale konkurransefortrinn, som ivaretar utnyttelse av viktige naturressurser, som utnytter ny teknologi og kompetanse og/eller som bidrar til mindre miljøbelastning og menneskeskapte klimaendringer.

Det er lagt vekt på at selskapet skal knytte til seg forvaltere med kompetanse på marin næringsvirksomhet, og som har god kjennskap til marin sektor generelt. Det kan investeres i alle virksomheter som omfatter marin næringsutvikling.

Såkornfondene er viktige, også for sjømatindustrien. Regjeringen opprettet vinteren 2015 to såkornfond, hvor staten samlet går inn med 300 mill. kroner i investeringskapital. Forvaltningen av disse to fondene legges til Bergen og Nord-Norge. Alle norske bedrifter kan søke om støtte fra fondet – uavhengig hvor i landet de hører til – men erfaringsvis vil halvparten av investeringene fra såkornfond gjøres i nærheten av der fondet er lokalisert.

10.2.2.2 Arbeidskraft og behovet for automatisering

Videreforedling av sjømat forekommer i dag hovedsakelig i land med rimelig arbeidskraft. Dette skaper sterk konkurranse for den norske sjømatindustrien, som i større grad må automatisere for å opprettholde konkurransekraften. Store deler av hvitfisken som landes fryst i Norge, sendes til lavkostland for videreforedling og reeksporteres etter dette til det europeiske markedet for konsum. Transportkostnadene er om lag 1-2 kr/kg for frosne produkter mellom ulike verdensdeler, noe som har gjort fryst fiskeråstoff til en global handelsvare.

Arbeidskraften i Norge er forholdsvis dyr sammenlignet med en rekke andre land. Dette, samt sjømatindustriens store sesongsvingninger, har ført til ustrakt bruk av innleid utenlandsk arbeidskraft. Det er uakseptabelt om ansatte i sjømatindustrien, uavhengig hvor de kommer fra, gis vilkår som er under tariffbasert lønn. Det er ikke ønskelig å redusere velferden gjennom lave lønninger, videre vil en slik utvikling ha en negativ effekt på bedriftenes samlede kompetanse og insentiver og muligheter til å innovere. Dette vil dermed svekke konkurranseevnen i industrien på lang sikt.

Næringens sesongpregede karakter kan være en utfordring, og blant annet industriens usikre råstofftilgang (vær og biologi) er årsaken til at fiskeindustrien er gitt flere særregler i gjeldende dagpenge- og permitteringsregelverk. Blant annet gjelder ingen lønnsplikt under permittering, og perioden med rett til dagpenger under permittering er lengre enn for permitterte i andre næringer (52 uker i fiskeindustrien mot 30 uker i andre næringer). Kun en mindre andel av permitteringene i fiskeindustrien varer imidlertid utover 26 uker. Bruk av permitteringer kan ha positive og negative sider. Det gir bedrifter som er avhengig av naturgitte forhold mer fleksibilitet. På den andre siden er gjentatt bruk av permitteringer ikke nødvendigvis positivt, ved at det binder opp arbeidskraft som kanskje kunne vært lokalisert i produktivt arbeid.

Robotisering og automatisering av produksjonsprosesser forventes å få en sentral plass i samfunnet. Det er en langsiktig trend at arbeids-

Boks 10.10 Arbeidstilsynets tilsyn med sjømatindustrien

I bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har Arbeidstilsynet gjennomgående prioritert næringer med flest utenlandske arbeidstakere. Sjømatindustrien er en av de prioriterte bransjene.

Arbeidstilsynet har i perioden 2014–2015 (per september) gjennomført i overkant av 300 tilsyn innen fiske, fangst og akvakultur (fiske og havbruk) og bearbeiding og konservering av fisk, skalldyr og bløtdyr (sjømatindustri). Størst andel av tilsynene er gjennomført innen denne delen av industrien. Sjømatindustrien er en betydelig næring flere steder i landet, og hoveddelen av tilsynene er gjennomført i Nord-Norge, dernest Midt-Norge og Vestlandet. Innsatsen i Nord-Norge har særlig vært rettet mot fiskemottakene og vinterfisket.

Sjømatindustrien bruker i stor grad utenlandsk arbeidskraft, og arbeidstakerne er ofte innleid fra utenlandske bemanningsforetak som er spesielt innrettet mot næringen. Næringen er også skadeutsatt. Tidligere års tilsyn har gitt eksempler på ulovlige arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere.

Tilsyn i sjømatindustrien har vekt på arbeidsforholdene for utenlandske arbeidstakere, arbeidstid, allmenngjort lønn, innkvartering og skadeforebyggende tiltak. Hovedtyngden av tilsyn har vært gjennomført hos norske virksomheter som har hatt utenlandske sesongarbeidere. Det har også vært innslag av utenlandske virksomheter, samt norske- og utenlandske utleievirksomheter. Under den aktuelle perioden har Arbeidstilsynet erfart en dreining fra innleie av arbeidskraft, til sesongansatte og tjenesteutsetting via utenlandske virksomheter, hvilket kan anses som en utflagging av arbeidsgiveransvaret.

Bruddene på lovverket er i stor grad knyttet til varierende mangler i systematisk HMS-arbeid, herunder kartlegging og risikovurdering for HMS-arbeid, arbeidsulykke og kjemisk helsefare, opplæring, verneombud, bruk av bedriftshelsetjeneste, og pålegg om periodisk sakkyndig kontroll av arbeidsutstyr, samt brudd på arbeidstidsbestemmelser.

Næringen vil fortsatt være aktuell for tilsyn og Arbeidstilsynet deltar i Fiskeriforvaltningens Analysenettverk mot kriminalitet i bransjen i regi av Fiskeridirektoratet. Nettverket har bred deltagelse fra etater og organisasjoner, blant annet Politidirektoratet, Skattedirektoratet og Mattilsynet.

intensive jobber erstattes av digitalisering og automatisering. Både gjennom automatisering av enhetsoperasjoner, men også på sikt gjennom fullautomatisert, adaptiv produksjon som kan håndtere store variasjoner i råstofftilgang og markedskrav uten arbeidsintensiv produksjon. Fish factory for the future er et eksempel på prosjekt som ser på gevinstene ved slike fullautomatiserte produksjoner.

Både innen hvitfisk og laks er det et spesielt behov for automatisering av arbeidsintensive operasjoner som trimming og beinfjerning. Innen pelagisk industri er det videre utfordringer og potensial i å utvikle automatiserte sorteringssystemer som sorterer fisk effektivt og med stor nøyaktighet. Gevinstene ved ny teknologi kan for eksempel være redusert bemanning og fjerning av tunge manuelle operasjoner, enklere renhold og bedre hygiene, bedre sortering og logistikk og derigjennom mindre flaksehalser i produksjonen. Teknologi muliggjør også fleksibel produksjon uavhengig av størrelse og art, samt at det kan bidra til økt utnyttelsesgrad på fisken og til sist økt vekt på kvalitet gjennom hele produksjonsprosessen.

Automatisering kan bidra til bedre effektivitet og høyere lønnsomhet. Gjennom å utnytte fortrinn vi allerede har som nærhet til råstoffet, lave energikostnader og en høyt utdannet befolkning som kan betjene de automatiserte prosessene, vil automatisering kunne øke konkurransekraften til sjømatindustrien.

Økt automatisering i industrien får imidlertid implikasjoner på en rekke andre felt. Det innebærer at type arbeidskraft og de krav til kompetanse man stiller til denne vil endres. Eksempelvis vil kompetanse innen automasjon og prosesstyring være viktig. Videre vil dette kunne øke kapitalbehovet i næringen, samt gjøre utnyttelse av kapitalutstyret enda mer viktig. Dermed blir også jevnere råstofftilgang og rasjonalisering ved å samle mer produksjon på ett sted ytterligere aktualisert, noe som kan gi distriktspolitiske konsekvenser.

10.2.2.3 Rekruttering og kompetanse

For å utvikle de marine næringene, inkludert sjømatindustrien, er tilgang til arbeidskraft med riktig kompetanse til riktig tid en sentral utfordring.

Sjømatindustrien må oppleves som attraktiv for å klare å rekruttere kompetent arbeidskraft. Den må både kunne tilby helårlige arbeidsplasser, konkurransedyktige betingelser og utviklende oppgaver. Arbeidet med rekruttering og kompetanse løses således ikke isolert sett, men er også avhengig av blant annet at bedriftenes lønnsomhet, råstofftilgang og at bedriftene selv utvikler seg og skaper interessante arbeidsplasser.

Figur 10.5 Laks blir filetert på filetmaskinen.

Foto: Jon-Are Berg-Jacobsen, Nofima

Kompetansebehovet i sjømatnæringen er i endring. I generasjoner har erfaringsbasert kompetanse vært den dominerende opplæringsformen for ansatte i sjømatnæringen. Dette har medført en situasjon hvor nærmere 90 pst. av sjømatnæringens ansatte har grunnskole eller videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Digre m.fl. (2014) peker på at innenfor deler av dagens sjømatindustri består 50 pst. av arbeidsstokken av ufaglært arbeidskraft med kun grunnskoleutdanning.

Sintef Fiskeri og havbruk har sett på arbeidskraft- og kompetansebehovet i sjømatnæringen nå, og frem mot 2020. Funnene, som omhandler behovet for ulik marin kompetanse, er sett sammen med utdanningstilbud og utdanningsstruktur for de marine fagene fra fagbrevnivå og til høyskole- og universitetsnivå.

Den forventede utviklingen innen automatisering og innovasjoner vil kreve økt etter- og videreutdanning av dagens arbeidskraft og økt kompetanse for nyansatte. Industrien vil særlig ha behov for personer med kunnskap innen mekanikk, elektronikk og automasjon. Både innen fiskeri-, havbruk og sjømatindustri er det forventet økt etterspørsel etter formell utdannelse, og særlig fagbrevets rolle ser ut til å styrkes. For biomarin industri og leverandørindustrien vil en fortsette å etterspørre kompetanse på lik linje med i dag. I begge disse sektorene er allerede etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft redusert til et minimum.

For å utvikle sjømatindustrien videre trenger vi å løfte kunnskapsnivået i næringen. Sjømat-

Boks 10.11 Eksempler på gode opplæringsordninger i industrien

Norway Seafoods Academy

Norway Seafoods har en bevisst strategi på kompetanse og kompetanseutvikling i egen organisasjon. Målet er å sikre at selskapet har den riktige kompetansen til å realisere selskapets målsetninger. Sjømatnæringen er i endring og beveger seg fra å være en ressursbasert næring til å bli en kompetansenæring hvor konkurransen er global. Selskapet er lokalisert på steder der det kan være vanskelig å rekruttere personal, spesielt innenfor ledelse.

Som ett tiltak har selskapet etablert Norway Seafoods Academy som gir medarbeidere tilbud om opplæring innenfor både fag som for eksempel kvalitet og økonomi og innenfor ledelse. Norway Seafoods Academy er i sitt tredje år. De ulike programmene som kjøres er med på styrke kompetansen i selskapet og forbedrer motivasjonen hos den enkelte medarbeider. Norway Seafoods Academy er i hovedsak interne programmer hvor både interne og eksterne krefter bidrar i gjennomføringen. De ulike programmene utvikles og kjøres fortløpende etter behov og kapasitet i organisasjonen.

Norway Seafoods har også etablert et trainee-program for kandidater som er ferdig med Bachelor eller Master-utdanning. Målet er å utvikle talentfulle, unge kandidater som har spesiell interesse i sjømatnæringen til å kunne ta lederstillinger eller andre viktige stillinger som krever både formal- og realkompetanse på høyt nivå. Dette er et program som har blitt veldig populært og selskapet har hatt mange gode søkere til programmet. Programmet er godt inne i sin andre runde og selskapet forventer å starte den tredje runden i løpet av 2016.

Torskensenteret

Torskensenteret ligger i Troms fylke og er resultat av engasjement og samarbeid mellom det offentlige og private aktører. Manglende utdanningstilbud i akvakultur på Senja vgs i Sør-Troms gav næringslivet signaler om en fremtid uten tilgang på kompetent arbeidskraft. Løsningen kom i gang etter et initiativ fra oppdrettsbedriften Wilsgård Fiskeoppdrett AS. Bedriften bidrar til utdanningen gjennom å stille lærlingeplasser til disposisjon. I tillegg gir de barn og ungdom muligheten til å besøke anlegget for å vise dem næringens mange og varierte arbeidsområder. Gjennom oppkjøp av den gamle skolen i Torsken gav de elever det overnattingstilbudet som er nødvendig for å besøke bedriften og anlegget. Torskensenteret Wilsgård Fiskeoppdrett AS er betalende operatør av oppdrettsanlegget som Troms fylkeskommune og Senja vgs ble tildelt til undervisningsformål. Midlene fra bedriften bidro til opprettelse av et fond som arbeider for utvikling og stabilitet av blå linje på videregående skole i Sør-Troms.

industrien må synliggjøres som en interessant og spennende arbeidsplass med karrieremuligheter for personer med ulik fagbakgrunn på ulike utdanningsnivå.

Hovedansvaret for rekruttering til utdanning og yrke ligger hos næringen selv. Næringen må tydeliggjøre behovet for ny, utdanningsbasert kompetanse. Det offentlige skal først og fremst bidra gjennom å legge til rette for gode og attraktive utdanningstilbud som må være i samsvar med næringens behov. Departementet arbeider således ikke med rekruttering direkte, men bidrar med tiltak som kan hjelpe næringen i deres rekrutteringsarbeid, for eksempel gjennom entreprenørskapsopplæringen. Departementet har innført en tilskuddsordning for skoleelever som vil opprette marine elev-/ungdomsbedrifter. Midlene fordeles gjennom 2 mill. kroner til Ungt Entreprenørskap (UE).

Elevbedrifter har i mange år vært en aktivitet for elever langs hele kysten. Noen velger å få hjelp fra UE, men det er ikke et krav for å opprette bedriften. Nærings- og fiskeridepartementet gir tilskudd til UE og kan øremerke tilskudd til for eksempel elevbedrifter.

Regjeringen har i Prop. 1 (2015–2016) varslet tiltak som gjør det mulig for unge å bruke merkeregistrerte fartøy i forbindelse med sin elevbedrift. Denne ordningen kan bidra til å få ytterligere flere unge til både å prøve seg innen fisket og videre produksjon og salg av fisken.

10.3 Tiltak

Regjeringen vil:

- Trappe opp og bevilgningene til forskning og høyere utdanning innenfor de seks langsiktige prioriteringene i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, der hav utgjør en av prioriteringene.
- Utarbeide en strategi for bioøkonomi.
- Styrke spesifikke virkemidler for marin sektor i budsjettet for 2016, herunder Forskningsrådets ordninger som retter seg mot sjømatindustrien.
- Styrke ressursforskningen i budsjettet for 2016 gjennom en økning i fiskeriforskningsavgiften.
- Styrke generelle programmer i Innovasjon Norges virkemiddelapparat i budsjettet for 2016. Følge opp marin sektor generelt og sjømatindustrien spesielt i sin bruk av Innovasjon Norge sine virkemidler.

11 Marked – ute og hjemme

Sjømatnæringen er Norges tredje største eksportnæring, og står for 16 pst. av fastlandseksporten. Næringen eksporterer i dag til 143 land, hvorav EU-markedet står for over 62 pst. av eksportverdien.

Norsk sjømatnæring er en eksportrettet næring der om lag 95 pst. av all fisk eksporteres. Næringen møter utfordringer av ulik karakter i mange land og blir påvirket av politiske og økonomiske endringer i sentrale markeder.

Utviklingen går i retning av at tekniske og veterinære krav og andre handelshindre erstatter tollbeskyttelse av hjemlige produsenter i den globale handelen med matvarer. Dette gjør seg særlig gjeldende i sjømathandelen. Det brukes betydelige ressurser, både i forvaltningen og i næringen, for å løse opp i problemer i handelen som skyldes tekniske og veterinære handelshindre.

Markedsadgang for norsk sjømat er regulert gjennom WTO, frihandelsavtaler gjennom EFTA samarbeidet, i EØS-avtalen og i bilaterale avtaler med EU om tollkvoter for fisk. Framtidige handelsvilkår globalt vil i hovedsak reguleres gjennom WTO, EFTA og gjennom forhandlinger med EU. Samtidig vokser det fram nye og bredere regionale handelsavtaler, som for eksempel USA og EUs forhandlinger om en transatlantisk handels- og investeringsavtale (TTIP), og den nye regionale handelsavtalen mellom landene rundt Stillehavet (TPP), hvor Norge ikke er med. Disse avtalene vil kunne påvirke næringens konkurransevilkår.

Sjømatnæringen møter også krav fra andre lands myndigheter om sertifisering av at handelen foregår med produkter fra lovlige fiskede bestander. Et eksempel er EUs krav om fangstsertifikat for å bekjempe ulovlig fiske. Den type sertifisering har de siste årene blitt et tilleggskrav i flere markeder.

Sjømatnæringens posisjon i markedet beror også på at norsk forvaltning av sjømatproduksjon er i tråd med globale og regionale standarder for mattrygghet, matkvalitet, fiskehelse og fiskevelferd.

Dette kapitlet er tredelt. Første del omtaler status og utviklingstrekk i den globale handelspolitikken. Det legges vekt på særskilte utfordringer som sjømatnæringen møter, for eksempel knyttet til SPS bestemmelsene under WTO og dokumentasjonskrav. Videre omtales status for arbeidet med markedsadgang i WTO og EFTA, samt i EU. Del to omhandler regjeringens videre arbeid for å sikre næringen markedsadgang. Del tre omtaler Norges sjømatråd, markedsarbeid og markedsavgiften.

11.1 Internasjonal markedsadgang og konkurransevilkår – status og utviklingstrekk

Regjeringen arbeider for en offensiv handelspolitikk som ivaretar norske interesser. Dette slås fast i Meld. St. 29 (2014–2015) *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Meldingen understreker viktigheten av å sikre norske bedrifter økt markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport av varer, tjenester og investeringer globalt, både gjennom WTO, nye frihandelsavtaler og i forhandlinger med EU.

11.1.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget viser til at norsk sjømatindustri er avhengig av å selge en svært stor andel av produksjonen i utlandet. Dermed påvirker både toll og ikke-tariffære handelshindre konkurranseevnen og lønnsomheten, og derigjennom verdiskapingen i norsk sjømatindustri. Utvalget mener at arbeidet med å sikre frihandel og redusere tekniske handelshindre skal prioriteres. Videre mener utvalget at sjømatinteressene må prioriteres foran landbruksinteressene i internasjonale forhandlinger hvor disse interessene må avveies mot hverandre.

Flere høringsinstanser peker på viktigheten av å sikre sjømatnæringen fri markedsadgang og å fjerne handelshindre internasjonalt. Når det gjelder utvalgets forslag om at sjømatinteressene må prioriteres foran landbruksinteressene i internasjonale forhandlinger, spriker synspunktene. Flere instanser, deriblant LO og flere kommuner

peker på at det ikke bør foretas et valg mellom de to sektorene for å sikre økt markedsadgang. Sentrale aktører i sjømatnæringen, som Sjømat Norge, NSL og Fiskarlaget, viser derimot til at sjømatinteressene må prioriteres foran landbruksinteressene i forhandlinger om markedsadgang.

11.1.2 Departementets vurdering

11.1.2.1 Utfordringer i handelspolitikken

Næringens konkurransekraft påvirkes av det som skjer utenfor Norges grenser. Det kan være endrede vilkår i rammebetingelser som toll og tollfrie kvoter, eller nye helse – og veterinærkrav. Videre får også endringer i markedene, som følge av mer overordnede politiske prosesser, konsekvenser for sjømatnæringen. Innføring av restriktive tiltak som følge av Russlands folkerettsstridige annektering av Krim, og Russlands påfølgende importstans for en rekke matvarer, er et eksempel på at sjømatnæringen er blant de næringene som er spesielt utsatt for «spill-over» fra politiske konflikter til markedet.

Rammene for internasjonal handelspolitikk er i endring. WTO er fortsatt den viktigste institusjonelle forankringen for norsk handelspolitikk, men samtidig drives utviklingen fram regionalt, bl.a. gjennom såkalte mega-regionale handelsavtaler som TTIP og TPP. Dette er prosesser Norge eller EFTA ikke deltar i. Dette påvirker ikke sjømatnæringen direkte, men endringer i både varehandelen eller annet relevant regelverk knyttet til fjerning av tekniske handelshindre mellom andre land, vil kunne påvirke konkurransevilkårene for norsk sjømatnæring på lang sikt. Det er allerede stor konkurranse internasjonalt, og små endringer i markedsadgangen for konkurrentland vil kunne påvirke norsk næring negativt.

11.1.2.2 WTO og EFTA-frihandelsforhandlinger

I WTOs 20-årige historie har forhandlingene om oppfølging av den såkalte *Doha-runden* stått sentralt. Doha-runden, som ble lansert i 2001, skulle bidra til bedre markedsadgang globalt for industrivarer inkludert fisk, nedbygging av tollvern og subsidier i landbrukssektoren og bedre og tydeligere regelverk på andre områder. Fremdriften har ikke vært som ønsket og på flere felt har forhandlingene stått på stedet hvil etter at ministermøtet i 2008 endte uten en avtale.

Norge har i likhet med en rekke andre land arbeidet for en sluttføring av Doha-runden, og en omforent løsning globalt som innebærer nedbygging av handelshindre i både tradisjonelle industriland og fremvoksende økonomier. WTO har det siste året dokumentert resultater ved for eksempel en ny avtale om handelsfasilitering, den første avtalen fremforhandlet på 20 år. I forkant av ministermøtet i WTO i Nairobi i desember 2015 er det imidlertid aktører som ønsker en senking av ambisjonsnivået og det er usikkerhet knyttet til utfallet av forhandlingene. Samtidig som Norge arbeider for en utvikling av WTO, føres en offensiv handelspolitikk gjennom EFTA og bilaterale frihandelsavtaleforhandlinger for å sikre næringen bedre markedsvilkår.

Frihandelsavtaler er et sentralt virkemiddel for fremme av norske handelspolitiske interesser som supplement til det multilaterale avtaleverket i WTO. Gjennom frihandelsavtalene skal norsk næringsliv sikres økt markedsadgang og forutsigbarhet i rammevilkårene for eksport av varer og tjenester og for utenlandsinvesteringer. Norge har inngått 27 bilaterale frihandelsavtaler med 38 land, hvorav 25 av avtalene er gjennom EFTA-samarbeidet. Avtalene sikrer norsk sjømatnæring tilnærmet fri markedsadgang enten gjennom nulltoll ved avtaleinngåelse eller gjennom tollnedtrapping. Et eksempel er avtalen med Ukraina, som er et svært viktig marked for norsk sjømatnæring.

EFTA forhandler nå med flere land i Asia hvor sjømatnæringen allerede har et betydelig nærvær og hvor det er potensial for ytterligere vekst.

Det pågår for tiden forhandlinger med Malyasia, Vietnam og Filippinene. Dette vil kunne bidra til bedre markedsadgang for sjømatnæringen i Sør-øst Asia. I tillegg arbeides det for å gjenåpne forhandlingene med Indonesia. Av de pågående forhandlingene, synes India å ha størst potensial for økt eksport av sjømatprodukter. Det arbeides for å ferdigstille forhandlingene som ble påbegynt i 2008. EFTA forhandler også om en frihandelsavtale med Georgia.

Forhandlingene med Russland, Hviterussland og Kasakhstan om en frihandelsavtale er satt på vent på grunn av Russlands folkerettsstridige annektering av Krim. I tillegg er Norges bilaterale forhandling med Kina satt i bero. Dette er viktige fremtidige markeder for næringen selv om aktuelle bilaterale relasjoner og andre forhold enn kommersielle interesser forhindrer fremdriften i forhandlingene. I tillegg finner det sted samtaler om mulige forhandlinger om en frihandelsavtale mellom EFTA og Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay). For sjømatnæringen ville det være av stor betydning om forhandlinger med land i Afrika som for eksempel med Nigeria og

Angola kunne starte opp. I et lengre perspektiv er dette ikke umulig.

Tradisjonelle frihandelsavtaler har til sammenligning med for eksempel EØS-avtalen ikke inneholdt detaljerte bestemmelser knyttet til mattrygghet og veterinære spørsmål. I de pågående EFTA-forhandlingene er det økt vekt på å inkorporere slike bestemmelser. Dette vil kunne gi bedre grunnlag for å ta opp slike spørsmål med handelspartnere.

11.1.2.3 Konsekvenser av TTIP for sjømatnæringen

TTIP-forhandlingene mellom EU og USA er det mest konkrete eksempelet på en prosess som vil påvirke sjømatnæringen, spesielt om man også ser forhandlingene i sammenheng med EUs frihandelsavtale med Canada. Selv om forhandlingene sannsynligvis vil pågå i flere år, illustrerer TTIP hvordan eksterne faktorer vil kunne påvirke konkurransevilkårene for næringen. Basert på forhandlingene mellom EU og Canada om CETA (EU og Canadas frihandel og investeringsavtale), hvor Canada vil få full frihandel for fisk etter noen år med nedtrapping for enkelte produkter, kan en legge til grunn at TTIP vil resultere i frihandel for fisk mellom EU og USA.

Tollfrihet for USA og Canada på produkter som kan konkurrere med for eksempel hyse og torsk som innsatsfaktor i EUs industri kan bety at norske konkurransefortrinn svekkes, og at konkurrentland får bedre handelsvilkår i vårt viktigste marked. I tillegg vil TTIP også kunne resultere i at EU-aktører vil få bedre handelsvilkår i USA, både knyttet til toll men også til tekniske handelshindre på det amerikanske markedet. Dette vil for eksempel kunne gagne EUs laksenæring vis-a-vis Norge på lang sikt og vil kunne føre til mulig redusert eksport.

Regjeringen har i Globaliseringsmeldingen sagt at landbruksinteressene ikke skal stå i veien for åpning av nye frihandelsforhandlinger, noe som vil være viktig for å holde tritt med utviklingen globalt. Eventuelle frihandelsforhandlinger mellom EFTA eller Norge og USA ville kunne medføre flere utfordringer, særlig fordi EFTA-landene er motvillige til å gi vidtrekkende konsesjoner på landbruk.

EU-markedet er, og vil forbli, det viktigste markedet for norsk sjømat. Norge er den desidert viktigste leverandøren av sjømatsjømat til EU, hvor en stor andel av importen benyttes som råvarer i EUs egen bearbeidingsindustri. Sintef Fiskeri og havbruk har beregnet at norsk sjømat direkte sysselsetter 12 000 personer i bearbeidingsindustrien i EU, 20 000 om en tar med tilhørende virksomhet. EU er helt avhengig av importert sjømat. Importert sjømat dekker nær 2/3 av EUs forbruk.

Norsk regelverk for mattrygghet og veterinære regler er harmonisert med EUs regelverk gjennom EØS-avtalen. Dette sikrer at norsk sjømat ikke er gjenstand for veterinærkontroll ved grensepassering EU og således har forutsigbar adgang til det europeiske markedet.

11.1.2.4 Handel med sjømat i EU

Norge har ikke frihandelsvilkår for fisk i EU. Verken EØS-avtalens protokoll 9, som regulerer handel med fisk og fiskevarer, eller frihandelsavtalen fra 1973 sikrer sjømatnæringen nulltoll på EU-markedet. Norge møter handelsbarrierer i form av toll som øker med økt bearbeiding, og et komplekst system med nær 50 bilaterale tollfrie importkvoter.

Målt i verdi er andelen av sjømateksporten som møter toll i EU, på omtrent 70 pst. Den totale tollbelastningen er i dag på mellom 700 mill. kroner og 1,1 mrd. kroner årlig, avhengig av utnyttelsesgraden for de tilgjengelige tollfrie kvotene. For sjømatnæringen vil tollbelastningen oppleves forskjellig i ulike deler av industrien. To pst. toll på laks vil for eksempel ha mindre effekt på handel og produksjon, mens 13 pst. toll for røkt laks eller 15 – 20 pst. toll på for eksempel makrell og sild vil i større grad være med å påvirke både norsk produksjonsstruktur og varehandelen med EU.

Viktige konkurrentland som Island, Færøyene og Grønland har allerede bedre vilkår for viktige produkter (bl.a. reker, pelagisk) på EU-markedet enn Norge. Island har nulltoll på reker i sin bilaterale avtale med EU mens Norge ikke har preferansetoll på reker (7,5 pst. toll). Dette har i årevis ført til handelslekkasje ved at norske fartøy har landet reker på Island for bearbeiding til EU. Færøyene og Chile har nulltoll på laks i sine avtaler med EU, mens Norge følger MFN-toll for sensitive fiskeslag (bestevilkårsprinsippet i WTO-avtalene[1]) fra to pst. og oppover. Tollsatsen øker med bearbeidingsgraden, for eksempel 13 pst. toll på røkt laks.

Handel med fisk er, på samme måte som landbruksprodukter, unntatt EØS-avtalens bestemmelser, både for fri flyt av varer og generelle bestem-

[1] Most-favoured nation (MFN)/Bestevilkårsprinsippet: Bestevilkårsprinsippet er et ikke-diskrimineringsprinsipp som brukes både innenfor WTO og i andre avtaler mellom land. Kjernen i prinsippet er at et produkt fra et land ikke skal behandles dårligere enn et tilsvarende produkt som er fremstilt i et annet land. Alle WTO-medlemmer skal nyte godt av den samme behandlingen.

Boks 11.1 Toll på norsk fisk inn til EU

Norsk sjømat har i dag tollpreferanser i hvitfisksektoren (bl.a. torsk, hyse, sei) som følge av det såkalte «Fiskebrevet» av 1973 og Protokoll 9 i EØS-avtalen. EU opprettholder samtidig høy toll på viktige norske eksportprodukter som laks, sild, makrell og reker. Røkt laks møter toll på 13 pst., mens sild og makrell møter toll på 15-20 pst. avhengig av bearbeidingsgraden og fryste, pillede reker møter toll på 7,5 pst.

Tabell 11.1 Toll på norsk fisk i EU – utvalgte produkter

Laks	2 % – 13 %
Sild	3 % – 20 %
Makrell	3 % – 25 %
Reker	7,5 % – 20 %
Kamskjell	2,4 % – 8 %
Sjøkreps	12 % – 20 %

Norge har framforhandlet omtrent femti bilaterale tollfrie kvoter i såkalte kompensasjons-forhandlinger med EU, som finner sted som følge av EUs utvidelser og tilsvarende bortfall av norske frihandelsavtaler. Disse bidrar til bedre handelsvilkår, men mange av de tollfrie kvotene er tidsbegrenset og innskrenker handelen. Høye tollsatser på bearbeidede produkter og volumet på flere av de tollfrie kvotene påvirker hva slags bearbeidingsindustri man kan ha i Norge og hva som kan være lønnsomt å eksportere. Det er naturlig nok flere variabler som påvirker muligheten for bearbeiding i Norge, men grunnlaget for å utvikle industrien svekkes ved at nærmest all bearbeidet fisk utenfor hvitfisksegmentet møter høy toll inn til EU. For eksempel betyr 13 pst. toll på røkt laks i EU at det er svært vanskelig å produsere røkelaks i Norge for eksport til EU.

melser om konkurranse og statsstøtteregler. Selv om EØS-avtalen i utgangspunktet forbyr anvendelse av handelstiltak, er dette forbudet begrenset til de sektorer der EUs fire friheter er fullt ut innarbeidet i avtalen. Det hadde som konsekvens at EU fra 1990 og fram til Norge vant fram mot EU i WTO-laksesaken i 2008, innførte en rekke antidumping, subsidie- og safeguardtiltak mot norsk lakse- og ørretnæring. Selv om terskelen for nye EU-tiltak ble hevet ved at Norge vant fram på viktige prinsipielle spørsmål, gir EØS-avtalen altså ingen juridisk beskyttelse mot nye handelstiltak mot norsk oppdrettsnæring. Dette er en betydelig usikkerhetsfaktor for en av Norges viktigste eksportnæringer.

Forhandlingene om EØS-bidrag og de parallelle gjennomgangene av de tidsbegrensede kompensasjonskvotene som er framforhandlet etter utvidelsene av EU/EØS etter 2004, er i praksis det eneste virkemiddelet som kan benyttes for å bedre markedsadgangen for sjømatnæringen til EU.

Norge og EU er nå enige om en ny avtale om EØS-bidrag og markedsadgang for fisk for perioden 2014–2021. Den nye avtalen har varighet på syv år, mot fem år i tidligere avtaler. Dette gir bedre langsiktighet for næringen. De nye kvotene vil gi næringen flere muligheter til å eksportere filet- og bearbeidede pelagiske produkter til EU og speiler dermed bedre næringens behov i dag. De tollfrie «kompensasjonskvotene» er fortsatt ikke permanente og er dermed gjenstand for reforhandling når avtaleperioden løper ut i 2021.

EU skal nå åpne for importkvoter av filetprodukter fra makrell og sild, mot en reduksjon av kvoter som er relativt lite utnyttet. I tillegg har en oppnådd en 50 pst. økning av den tollfrie kvoten for krydder/eddiksild til 11 400 tonn, noe som i praksis vil bety at norsk eksport kan gå tollfritt inn til EU de neste årene. Viktige kvoter for hel fryst makrell og sild, og fryst sildefilet videreføres også, dog med noe nedjusterte volum på grunn av at disse kvotene har vært lavt utnyttet. Som et nytt element, åpnes det også for en eksportkvote av torskepulver til EU, noe som vil være positivt for økt verdiskaping innen marin ingrediensindustri.

11.1.2.5 Det internasjonale regimet innen mattrygghet, kvalitet og helse

WTO regelverket regulerer internasjonal handel på bl.a. sjømatområdet. I WTO danner avtalen om sanitære og fytosanitære tiltak (SPS-avtalen)

grunnlaget for trygg handel med matvarer, dyr og planter.

SPS-avtalen og mattrygghet

SPS-avtalen regulerer hvilke hensyn et land legitimt kan ta når det fastsetter sitt nasjonale regelverk for å beskytte innbyggernes helse, dyrehelse og plantehelse. Hovedregelen i SPS-avtalen er at hvert enkelt land kan fastsette det beskyttelsesnivået som anses nødvendig for å beskytte sine innbyggere, og iverksette nødvendige tiltak. Tiltakene skal være vitenskapelig begrunnet, ikke-diskriminerende og ikke være mer handelshindrende enn nødvendig for å sikre det aktuelle beskyttelsesnivået.

SPS-avtalen åpner for å innføre forbud mot import av en vare med utgangspunkt i «føre var»-lignende betraktninger, dersom man mener varen kan være skadelig for folke-, dyre- eller plantehelse. Det forutsetter imidlertid at forbudet er midlertidig, og at det utarbeides tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å vurdere om det er saklig begrunnelse for forbudet. For å oppnå en viss harmonisering av nasjonale regelverk, sier SPS-avtalen at land som anvender standarder utarbeidet av internasjonale standardsettende organisasjoner, i utgangspunktet oppfyller sine forpliktelser. I denne forbindelsen nevnes spesifikt Codex Alimentarius, Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) og International Plant Protection Convention (IPPC), også kalt de «tre søstre»[2]. Land som fraviker standarder utarbeidet av disse organisasjonene, må derfor være forberedt på å måtte legge frem risikovurderinger som dokumenterer behovet for at nasjonalt regelverk er strengere enn de nevnte standardene.

Et harmonisert internasjonalt regelverk letter handelen mellom land. Norge vektlegger det internasjonale arbeidet både i SPS-komitéen og de standardsettende komitéene for å legge til rette for økt og trygg handel med matvarer over landegrensene.

Handelen med matvarer øker stadig på verdensbasis, og enkelte land kan fristes til å bruke SPS-regelverket for å hindre import. Denne typen problemstillinger kommer i stor grad opp i SPS-komitéen i WTO og forsøkes løst der.

SPS-avtalen medfører ingen forpliktelse for partene til å møtes til konsultasjoner. Erfaringene viser at handelsproblemer kan løses i SPS-komitéen hvis partene er innstilt på å finne en løsning. Imidlertid forblir et flertall av sakene som legges frem for komitéen, uløst. Dette understreker betydningen av å inngå frihandelsavtaler som forplikter partene til konsultasjoner når det oppstår handelsproblemer som er knyttet til mattrygghet. Dette har EFTA tatt konsekvensen av og innarbeider slike mekanismer i sine forslag til frihandelsavtaler.

Norsk regelverk på matområdet er i stor grad harmonisert med EUs regelverk. Norske eksperter deltar i arbeidsgrupper i EU når nytt regelverk utformes, og kan dermed påvirke regelverksutformingen, selv om Norge ikke deltar i EUs formelle beslutningsorganer. EU bygger i stor grad sitt regelverk på standarder utformet av de «tre søstre», og både Norge og EU bruker store ressurser på å bidra til at standardene ivaretar det nødvendige beskyttelsesnivået for mattrygghet. Internasjonalt samarbeid innen regelverksutvikling er et viktig bidrag til å opprettholde vår mattrygghet og gode dyre-helsestatus.

Aktiv bruk av, og deltagelse i WTOs komitéer, inklusiv SPS-komitéen blir viktig fremover. Hvis det blir iverksatt tiltak mot norsk sjømat som er i strid med WTO-reglene, kan tvisteløsningsmekanismen i WTO vurderes tatt i bruk.

EØS og mattrygghet

EUs regler om mattrygghet har til formål å sikre trygg mat, forhindre at mat og matproduksjon bidrar til spredning av smitte blant mennesker, dyr og planer. Regelverket dekker dermed hele matkjeden fra «jord/fjord til bord». Det stilles krav til produksjon, tilsyn og kontroll langs hele matkjeden. EUs mattrygghetsregelverk er knyttet til SPS-avtalen ved at EUs regelverk bygger på standarder utformet av «de tre søstre».

EØS-avtalen forplikter Norge til å følge EU-regler for mattrygghet og matproduksjon. EUs lovgivning på mat- og veterinærområdet er, med enkelte mindre unntak og tilpasninger, gjennomført i norsk rett. Rettsaktene på dette område er målt i volum det største i EØS-avtalen, og utgjør om lag 40 pst. av rettsaktene. EØS-avtalen gir Norge rett til å delta i EU-kommisjonens arbeid med utvikling av regelverk. Mattilsynet er godt

---

[2] Codex Alimentarius utvikler harmoniserte internasjonale matstandarder og retningslinjer. Formålet med standardene er å beskytte forbrukernes helse og sikre redelig handel i internasjonal handel med mat.

IPPC er en internasjonal avtale (konvensjon) med formål å sikre effektive og harmoniserte tiltak for å hindre introduksjon og spredning av skadegjørere («pests») på planter og planteprodukter både når det gjelder beskyttelse av dyrkede planter og av vill flora.

Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) utarbeider internasjonale standarder for handel med dyr og fremmer viktigheten av dyrevelferden som en integrert del av dyrehelsen, og utvikler internasjonale standarder på dyrevelferd.

representert i dette arbeidet og deltok i 2014 på over 200 møter i EU-kommisjonen.

Det felles regelverket for mattrygghet har stor betydning for handelen med mat og medfører at norsk fisk kan eksporteres til EU uten ytterligere kontrolltiltak fra EUs side. Markedsadgangen til EU på dette området fungerer godt, og det avstedkommer få problemer. De til enhver tid gjeldende tollbestemmelser for de enkelte vareslag vil likevel komme til anvendelse.

Nye utfordringer i handelen med sjømat

Etiske krav til sjømatproduksjonen får økt betydning i tillegg til økt krav til mattrygghet, kvalitet, fiskehelse og -velferd. Dette omfatter offentlig moral, nasjonal sikkerhet, eller begrensede naturressurser. Både traktaten for den Europeiske Union og EØS-avtalen har referanser til slike hensyn.

Noen standarder utarbeidet av Codex Alimentarius reflekter slike etiske krav til produksjonen, eksempelvis standarder for økologisk produksjon og mat produsert etter visse religiøse retningslinjer. Hovedregelen er imidlertid at verken Codex Alimentarius eller Den internasjonale dyrehelseorganisasjonen har mandat til å utarbeide standarder som tar hensyn til slike etiske forhold. Codex Alimentarius sitt mandat er begrenset til å verne forbrukernes helse og sikre redelig handel med mat.

Internasjonale handelsavtaler gir til en viss grad også adgang til å begrense import basert på andre hensyn enn risiko for skade på helse eller miljø.

11.1.2.6 Arbeidet med eksport til tredjeland

Norge opplever nye problemstillinger mht. eksport av sjømat til land utenfor EØS-området. Utfordringene kan være av både politisk, økonomisk og institusjonell karakter.

Mattilsynet bruker betydelige ressurser for å tilrettelegge for eksport til tredjeland. Norge møter flere og mer sammensatte krav til dokumentasjon og verifikasjon fra tredjeland som importerer sjømat. Dette er for eksempel:

- Listeføring av norske virksomheter godkjent for eksport til importlandet.
- Besvarelse av PMQ (Pre-Mission-Questionaires) for inspeksjoner fra andre lands veterinærmyndigheter med spørsmål om nasjonalt kontrollsystem.
- Forberedelse, gjennomføring og oppfølging av inspeksjoner.
- Krav om å oppfylle regelverket til importlandet.
- Bruk av særskilte sertifikater.

Mattilsynet bruker betydelige ressurser for å tilrettelegge for eksport til tredjeland. Når det gjelder oppfyllelse av regelverket til importlandet opplever Mattilsynet at det i økende grad stilles krav utover det som følger av internasjonale standarder. Det er altså ikke tilstrekkelig å vise til at norsk mat er produsert i overensstemmelse med EU- eller CODEX-regelverket. Eksempel er at land stiller krav om fravær av visse ingredienser/stoffer, tilsynsfrekvens eller grenseverdier på ulike stoffer.

Sanitære sertifikater er importlandets krav som skal attestere for nasjonale tilleggskrav utover det som følger av internasjonale standarder. Dette medfører et høyt antall ulike sertifikater, og utstedelsen av disse representerer et betydelig arbeid for Mattilsynet. Som svar på de økte og sammensatte kravene til eksportattester har Mattilsynet iverksatt et toårig prosjekt fra 1. september 2015 med formål å effektivisere og modernisere Mattilsynets rolle i utstedelse av slik dokumentasjon.

Russland har tidligere vært et av de viktigste markedene for norske sjømateksportører, til tross for at de siden 2005 har innskjerpet sine krav til import av mat. Fra og med 7. august 2014 innførte Russland importforbud for all fisk under kapittel 3 i tolltariffen, med unntak av levende fisk (smolt). Dette ble i juni 2015 forlenget med ytterligere ett år. I samarbeid med sjømatnæringen iverksatte departementet tiltak for å dempe skadevirkningene av forbudet. Importforbudet har medført reduserte eksportinntekter, særlig for norske eksportører av laks, ørret og sild. Omsetningssituasjonen for ørret etter importforbudet har vært vanskelig, ettersom Russland de siste årene har importert nærmere halvparten av den norske ørretproduksjonen. For sildesektoren har de negative virkningene av importforbudet blitt forsterket av svekket etterspørsel fra Ukraina.

Kina har siden 2010 hatt en utvidet importkontroll av fersk laks fra Norge. I tillegg har Kina forandret kvote-/lisenssystem slik at importen av laks fra Norge reduseres. Dette har resultert i at den norske markedsandelen for fersk laks i Kina har sunket fra ca. 90 pst. til under 30 pst. i 2014. Situasjonen for norsk fisk i det kinesiske markedet har følgelig vært utfordrende.

Sjømateksporten til Ukraina har vært utfordrende som følge av finansiell ustabilitet og sterkt svekket lokal valuta. Dette har ført til stort fall i eksportverdien og eksportert kvantum sjømat.

Nærings- og fiskeridepartementet har i samarbeid med Utenriksdepartementet tatt initiativ til et tettere samarbeid på mattrygghetsområdet mellom Ukraina og Norge. Dette kommer i tillegg til det etablerte samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Det ukrainske fiskeribyrået som er kommet i stand gjennom en sideavtale til EFTA-avtalen med Ukraina.

Næringen opplever problemer med eksporten til Nigeria som følge av valutarestriksjoner i landet. Dette har siden sommeren 2015 medført utfordringer for eksportørene av tørrfisk og makrell.

Disse eksemplene viser at det er behov for kontinuerlig innsats fra myndighetene. Et tett og nært samarbeid mellom næringen og myndighetene knyttet til markedsadgang er avgjørende for å få til tilfredsstillende løsninger.

11.2 Videre arbeid for å sikre sjømatnæringen markedsadgang

Brytningstid i handelspolitikken, og usikkerhet i viktige sjømatmarkeder som Russland og Ukraina, innebærer at regjeringen vil arbeide for å sikre markedsadgang og konkurransekraft langs flere akser. WTO forblir en viktig pilar i norsk handelspolitikk. Resultatet fra ministermøtet i Nairobi i desember 2015, sett i sammenheng med fremveksten av regionale og plurilaterale avtaler, vil ha betydning for hvordan handelspolitikken utvikler seg i tiden fremover.

For sjømatnæringen ville en avtale med de tekstforslagene som lå på bordet før ministermøtet i 2008 betydd en betydelig liberalisering av handel med fisk og fiskevarer. Det ville for eksempel gitt en betydelig reduksjon av tollsatsene inn til EU. I tillegg ville en avtale også kunne bidratt til å stramme inn regelverket for anti-dumping og bruk av fiskerisubsidier. I dag er vi langt fra realisering av en ny og ambisiøs WTO-avtale i tråd med dette.

I EFTA-sammenheng vil regjeringen prioritere arbeidet for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som vi ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger.

I vurderingen av hvilke land Norge og/eller EFTA skal forhandle med, må norske bedrifters interesser og deres konkurransesituasjon vektlegges, offensivt og defensivt, herunder behovet for å sikre markedsadgang på lik linje med bedrifter etablert i viktige konkurrentland. I framtidige bilaterale eller EFTA frihandelsavtaler vil det også være viktig å innarbeide bestemmelser som vil kunne gi bedre grunnlag for å ta opp veterinære – og plantesanitære spørsmål med handelspartnere.

Fremveksten av regionale- og interkontinentale frihandelsavtaler tilsier at Norge og EFTA i større grad enn tidligere bør vurdere å inngå frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger, for eksempel ASEAN.

Hvis man ser på de viktigste eksportmarkedene for norsk sjømat, utenom EU, så har Norge ikke frihandelsavtaler med Russland, Kina, Japan, USA og Brasil. Eksporten til disse landene er verdt over en milliard kroner for hvert av landene, mens eksporten til Russland var verdt betydelig mer før den ble stanset. Forhandlingene mellom EFTA og Russland, Hviterussland og Kazakhstan er stilt i bero som følge av Russlands folkerettsstridige annektering av Krim. Norges forhandlinger med Kina har også ligget brakk i flere år. Dette innebærer at markedsadgang til viktige markeder som USA, Japan og Brasil bør prioriteres høyt.

Japan er et svært viktig marked for norsk sjømatnæring. Eksportverdien var i 2014 på omtrent 3 mrd. kroner. Japan importerer nærmest all makrell til konsum fra Norge, men Norge møter fortsatt toll på det japanske markedet. Makrell, sild, lodde og laks er de viktigste eksportproduktene til Japan. En frihandelsavtale med Japan ville betydd en betydelig bedring i markedsadgangen til et av verdens største sjømatmarkeder. En tilnærming til Japan vil eventuelt være en bilateral prosess. I og med at Sveits har en frihandelsavtale med Japan utelukker det EFTA-forhandlinger.

Norge og EFTA prioriterer videre å ferdigstille forhandlingene med Malyasia, Vietnam og Filippinene. I tillegg har EFTA en dialog med Mercosur/Brasil hvor man vil se om det foreligger grunnlag for å utrede frihandelsforhandlinger. I tillegg til de pågående forhandlingene arbeider EFTA nå med å styrke relasjonene til Det østafrikanske fellesskapet og ASEAN.

Når det gjelder TTIP, har regjeringen nylig besluttet å utrede konsekvensene av en eventuell TTIP-avtale for Norge, samt hvilke veivalg Norge har for å ivareta norske interesser. En frihandelsavtale med USA, enten gjennom EFTA eller alene, er et av alternativene som vil belyses i sammenheng med regjeringens TTIP-utredning. Utredningen vil også særskilt se på mulige konsekvenser for sjømatnæringen i EU og USA. Det amerikanske laksemarkedet er et betydelig marked, hvor Norge konkurrerer med Chile, men også med Skottland og Færøyene. Det amerikanske marke-

det har vokst i betydning etter at anti-dumping og subsidietiltakene mot hel, fersk laks fra Norge ble opphevet i 2010. Veksten er også godt hjulpet av valutasituasjonen og at det amerikanske markedet i økende grad etterspør norsk laks. I 2014 økte eksporten til USA med 47 pst. i volum og 63 pst. i verdi. Ser man på utviklingen i 2015, var det ved utgangen av juli eksportert laks til en verdi av 1,4 mrd. kroner til USA. Dersom denne utviklingen fortsetter ut året vil vi passere rekordåret 2010 med god margin.

I Meld. St. 29 (2014–2015) om Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken, understreker regjeringen betydningen av å sikre sjømatnæringen frihandel i EU. Med TTIP og CETA som bakteppe blir denne ambisjonen enda viktigere å oppnå. All den stund ny markedsadgang gjennom WTO lar vente på seg, vil EØS-forhandlingene i overskuelig framtid forbli den viktigste arena for å gjøre noe med markedsadgangen til EU.

Norges avtaler med EU om handel med sjømat inneholder ikke, som på landbruksområdet gjennom artikkel 19, bestemmelser om gradvis liberalisering av handelen. EØS-avtalen har en protokoll 46 som åpner for økt samarbeid på fiskerisektoren, men dette har vært en sovende protokoll i EØS-sammenheng.

Motstanden mot å gi Norge innrømmelser på bearbeidede produkter, for eksempel på laks, og mot å gi ytterligere tollettelser i de nylige avsluttede forhandlingene, viser at EØS-forhandlingene om markedsadgang har sine begrensinger. Regjeringen vil fortsatt arbeide systematisk for å sikre sjømatnæringen fri markedsadgang til EU-markedet. Samtidig vil muligheten for å oppnå fri markedsadgang for norsk sjømat i EU nok mest sannsynlig være knyttet til EUs ambisjonsnivå for handel med landbruksvarer og til forhold på ressurssiden. Muligheten for å oppnå full frihandel med fisk og full beskyttelse mot anti-dumping/subsidietiltak i EU, begrenses også av de norske unntakene fra fri etablerings- og investeringsrett i EØS-avtalen.

Departementet vil arbeide for å redusere handelshindre for sjømat som ikke er legitime ut fra WTO-avtalene. De siste års utvikling er at flere land innfører fangstsertifikat som krav for omsetting av sjømat, blant annet EU-markedet. For å sikre en mest mulig enhetlig utvikling og forutsigbarhet for sjømatnæringen internasjonalt, vil departementet arbeide aktivt med utviklingen av et globalt fangstsertifikat innenfor rammen av FAO.

EØS-regelverket er svært viktig for sjømatnæringen. Matmyndighetene legger stor vekt på å påvirke regelverksutviklingen i EU på et tidlig tidspunkt og det må prioriteres tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet. Mattilsynet har en viktig rolle i dette arbeidet sammen med Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

11.3 Markedsarbeid

Sjømatindustriens internasjonale karakter stiller store krav til markedskunnskap og evne til å tilpasse seg forbrukernes preferansen. Norsk sjømat har en sterk posisjon i mange godt betalende markeder, samtidig som det er potensial til å hente ut større verdier gjennom økt markedsorientering.

11.3.1 Sjømatindustriutvalgets forslag og høringsuttalelser

Sjømatindustriutvalget peker på at en fremdeles må forvente at store deler av sjømatindustrien vil bestå av små og mellomstore selskaper som i stor grad driver markedsføring av halvfabrikata mot bedriftsmarkedet og derfor har svake insentiver til selv å investere i markedsføring mot konsumenter. Utvalget mener derfor at det også i fremtiden vil være behov for generisk markedsføring gjennom pålagt avgift. Det pekes imidlertid på at utfordringen blir å finne den rette balansen mellom selskapenes egen markedsføring og sjømatnæringens generiske markedsføring. Denne balansen må forventes å være ulik i verdikjedene for laks, pelagisk og hvitfisk.

Videre peker utvalget på at de stadige endringene i næringen og markedene tilsier at det må være hyppige evalueringer av omfanget og effekten av den generiske markedsføringen, valg av virkemidler og markeder innenfor forsvarlige ressursrammer. Evalueringene bør være forankret i internasjonalt etablerte metoder dokumentert i vitenskapelige journaler.

De aller fleste av høringsuttalelsene støtter utvalgets syn når det gjelder generisk markedsføring og peker på at det er ønskelig å opprettholde felles markedsføring i sjømatnæringen. Det understrekes at målrettet markedsarbeid er viktig for å øke industriens lønnsomhet. Sjømat Norge har ønsket å ta ned omfanget av den generiske markedsføringen og i økende grad differensiere, spesielt innsatsen for sektorene laks og ørret og pelagisk fisk.

11.3.2 Departementets vurdering

11.3.2.1 Generisk markedsføring av norsk sjømat

Sjømatnæringen har tradisjonelt vært karakterisert ved utallige små og mellomstore bedrifter med manglende økonomisk evne til å gjennomføre eget markeds- og markedsføringsarbeid i Norge og i utlandet. Denne type markedssvikt, eller fellesgodeproblematikk, ble alt på tidlig 90-tallet søkt løst ved fellesmarkedsføring av norsk fisk i utlandet finansiert av avgift på sjømateksport.

Et fellesgode karakteriseres ved at en aktørs bruk ikke forringer andres bruk. Det at det er vanskelig å ekskludere brukere kan gjøre det utfordrende å finansiere et slikt gode. I denne sammenheng vil det si at etterspørselseffekten ikke er ekskluderbar og at alle sjømatbedrifter kan nyte godt av den generiske markedsføringen, uansett om de bidrar til finansieringen av markedsføringen eller ikke. Dette er noe av årsaken til at markedsavgiften, i likhet med FoU-avgiften omtalt i kapittel 10, er obligatorisk for all eksport av sjømat. Videre viser studier, blant annet fra Nofima i 2008[3] at eksportavgiften dels veltes over på andre ledd i verdikjeden. Dermed reduseres gratispassasjerproblematikken i næringen som helhet.

Generisk markedsføring i sjømatnæringen er omdiskutert. Noen peker på at det øker etterspørselen etter sjømatkategorien som helhet (i konkurransen mot andre proteiner som kjøtt og kylling). Andre viser til at den generiske markedsføring fortrenger eller tar opp plassen til merkevaremarkedsføringen og at en i takt med økt merkevarebygging i noen sektorer bør redusere innsatsen innenfor det generiske arbeidet.

Det er videre metodisk krevende å dokumentere effektene av generisk markedsføring. Eksempelvis kan en effektmåling vise at etterspørselskurven skifter oppover etter økt markedsinnsats, men det vil kunne være usikkerhet knyttet til om en har klart å kontrollere for alle variablene slik at en kan måle hva som kan tilskrives økt markedsføringsinnsats eller om det er andre forklaringsgrunner. Videre vil kulturforskjeller, ulike preferanser, kostholdsvaner, markedsforhold, samfunnsstruktur og andre faktorer i de forskjellige markedene gjøre at effektmålinger gjennomført i ett marked ikke nødvendigvis er gjeldende for andre, ei heller vil effektmålinger for samtlige markeder under ett være gyldig for enkeltmarkeder.

Med bakgrunn i overnevnte vil departementet legge vekt på at omfanget og nytten av den generiske markedsføringen skal evalueres jevnlig.

11.3.2.2 Norges sjømatråd

Sjømatnæringens fellesmarkedsføringsorgan, Norges sjømatråd (Sjømatrådet), er organisert som et aksjeselskap og eies i sin helhet av Nærings- og fiskeridepartementet. Fiskeriministeren utgjør selskapets generalforsamling og velger selskapets styreleder og styremedlemmer. Sjømatrådet er et sektorpolitisk selskap (kategori 4), har ikke erverv til formål og kan ikke dele ut utbytte. Hovedkontoret ligger i Tromsø og selskapet har 13 utsendinger i sjømatnæringens viktigste eksportmarkeder[4]. Sjømatrådet har som mål å øke verdiskapingen i sjømatnæringen. Dette skal nås ved å øke etterspørsel etter og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Selskapet er med dette satt til å utføre tre hovedoppgaver på vegne av næringen: fellesmarkedsføring (generisk markedsføring), beredskaps- og omdømmearbeid, og arbeid med markedsinformasjon inklusive statistikkarbeid. I tillegg bidrar selskapet med råd til departementet.

Virksomheten er hjemlet i Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportloven) og tilknyttede forskrifter og er finansiert av næringen gjennom en årsavgift på 15 000 kroner for alle eksportører og en markedsavgift av fobverdien av sjømateksporten.

11.3.2.3 Evaluering av Sjømatrådet

I 2014 ble Sjømatrådets arbeid evaluert. Bakgrunnen for evalueringen var begrunnet i statens behov for jevnlig å foreta evalueringer av sin virksomhet, jf. Reglementet for økonomistyring i staten § 16 (FIN 2003), samt den raske utviklingen i sjømatnæringen siden selskapet ble omdannet til statlig aksjeselskap fra 1. september 2005. Evalueringen ble utført av Menon Business Economics AS.

Menon fant at Sjømatrådet i hovedsak har utført sine aktiviteter i tråd med de mål som var satt og at driften har vært hensiktsmessig. Det ble imidlertid pekt på at konsolideringen i sjømatnæringen, særlig innen laks og pelagisk sektor, samt utvikling mot mer differensierte produkter, har redusert behovet for det arbeidet Sjømatrådet

[3] Bendiksen, Bjørn Inge (2008), «Hvem bærer byrden av skatter og avgifter i fiskerinæringen?» Nofima Rapport 5/2008.

[4] Tyskland (Hamburg), Sverige (Stockholm), Frankrike (Paris), Spania (Madrid), Portugal (Lisboa), Italia (Milano), Storbritannia (London), Russland (Moskva), Brasil (Rio de Janeiro), USA (Boston), Japan (Tokyo), Singapore og Kina (Shanghai).

Figur 11.1 Norsk skrei på Harrods i London.

Foto: Nærings- og fiskeridepartementet.

gjennomfører innen generisk markedsføring. Samtidig er behovet for å markedsføre fisk fra Norge, i konkurranse med annen fisk og alternative proteinkilder, stadig gjeldende. Parallelt med at det ble stilt spørsmål ved omfanget av den generiske markedsføringen har også Sjømatrådets inntekter økt betydelig de siste årene som følge av økningen i eksportverdiene. Denne utviklingen tilsa at det kunne være behov for en justering av finansieringsmodellen for Sjømatrådet. Det ble også foreslått endringer i styrevalgprosessen og styresammensetning i Sjømatrådet.

11.3.2.4 Justeringer av markedsavgift og endringer i styrevalg

I etterkant av evalueringen av Norges sjømatråd sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring 13. februar 2015 endring i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportforskriften). Departementet foreslo å videreføre en lovpålagt markedsavgift, men å differensiere satsene mellom ulike sektorer. Dette for å imøtekomme deler av næringens ønske om å redusere Sjømatrådets aktivitet innen generisk markedsføring for enkelte sektorer (laks, ørret og pelagisk), samtidig som omfanget av markedsaktivitetene opprettholdes i andre sektorer (all hvitfisk, reker og skalldyr).

Høringsnotatet foreslo også å gjøre styrevalgprosessen mer i tråd med de prinsipper for god eierstyring som er nedfelt i siste eierskapsmelding, jf. Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap. Dette innebar å avvikle ordningen med at kun navngitte organisasjoner var forskriftsberettiget å spille inn kandidater til styret. I henhold til forskrift hadde Sjømat Norge (tidl. Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening) rett på fem av syv styreplasser (inkl. styreleder), tilsvarende hadde LO og Norges Fiskarlag en styreplass hver. Varamedlemsordningen ble foreslått avviklet, samt å fjerne begrensningen i antall oppnevninger for styremedlemmene. Det ble lagt vekt på at styret i Norges sjømatråd fortsatt skal være representativt for fiskeri- og havbruksnæringen.

Foreslåtte endringer for styrevalgprosessen trådte i kraft 17. april 2015 mens markedsavgiften for laks, ørret og pelagisk fisk vil bli redusert til 0,6 pst. med virkning fra 1. januar 2016. Dagens avgift på 0,2 pst. for videreforedlede produkter i tolltariffens posisjon 16.04 blir samtidig fjernet, mens man for øvrige fiskeslag opprettholder dagens markedsavgift på 0,75 pst.

11.4 Tiltak

Regjeringen vil:

- Prioritere arbeidet for oppstart av forhandlinger med viktige handelspartnere som vi ennå ikke har avtaler med, samt vurdere mulighetene for å etablere frihandelsavtaler med regionale sammenslutninger. Land med potensial for økt norsk sjømateksport skal tillegges vekt når det innledes nye forhandlinger.
- Fortsette det systematiske arbeidet for at sjømatnæringen skal ha fri markedsadgang til EU-markedet.
- I tilknytning til utredning av konsekvensene av en TTIP-avtale for Norge, særskilt vurdere konsekvenser for sjømatnæringen i EU og USA, samt alternativer for å sikre norsk sjømat i EU.
- Arbeide aktivt og målrettet for å begrense effektene av økt omfang av veterinære og tekniske handelshindre.
- Opprettholde en obligatorisk markedsavgift for eksport av sjømat. Omfanget og nytten av den generiske markedsføringen skal evalueres jevnlig.

12 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Dette kapittelet tar for seg de økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvensene av forslagene fremmet i denne meldingen.

Regjeringens mål med meldingen er å legge til rette for økt bærekraftig verdiskaping i sjømatindustrien og næringen samlet sett. Regjeringen foreslår tiltak som fremmer næringens konkurransekraft. Det vil bidra til økt samlet verdiskaping i norsk økonomi.

Regjeringen foreslår et sett av tiltak som skal bidra til rammebetingelser som gir økt valgfrihet og som fremmer næringens insentiver, muligheter og evner til ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft. Tiltakene kan bl.a. legge til rette for at tilbudet i større grad reflekterer etterspørselen i verdikjeden, også mht. kvalitet og tid for levering.

Tiltakene forventes å ha en positiv effekt på produktivitet og kvalitet og derigjennom lønnsomhet og verdiskaping i sjømatindustrien og næringen samlet sett. Det å ikke gjennomføre tiltakene kan gi et tap for samfunnet, og tapet kan være betydelig over tid.

I kapitlene er det gjort rede for konkrete tiltak som regjeringen ønsker å gjennomføre. Noen av tiltakene innebærer endringer i eksisterende ordninger og lovverk og mer målrettede prioriteringer innenfor dagens rammer. Andre tiltak er å sette ned ekspertutvalg. Slike tiltak inngår i de løpende oppgavene til forvaltningen og skal gjennomføres innenfor den til enhver tid gjeldende budsjettramme. De vil derfor ikke gi vesentlige budsjettmessige virkninger.

De økonomiske og administrative konsekvensene er særlig belyst for tre områder. Dette gjelder endringer i førstehåndsomsetningen, forslag om å oppheve forbud mot ombordproduksjon og endringer i leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt. Det er utfordrende å tallfeste mulige effekter og eventuelle anslag vil være usikre. Nytten ved tiltakene synes imidlertid å være betydelig, særlig på sikt og forventes å være langt større enn kostnadene ved tiltakene, som vurderes som beskjedne.

12.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

12.1.1 Endringer i førstehåndsomsetningen for villfisk

Førstehåndsomsetningen for villfisk har stor betydning for omsetningen av sjømat i Norge. Dagens system fungerer hovedsakelig på en god måte, men som skissert i kapittel 9 er det også utfordringer som kan begrense potensialet for økt verdiskaping.

Regjeringens forslag til endringer i førstehåndsomsetningen vil innebære at fiskesalgslagene, som er eid av fiskere, på enkelte områder ikke får videreført sine rettigheter. Dette gjelder i hovedsak forslaget om en mer balansert markedsplass ved å fjerne salgslagenes enerett til å fastsette endelig minstepris, samt økt frihet i verdikjeden til valg av omsetningsformer.

Med regjeringens forslag vil partene i verdikjeden i større grad betraktes som likestilte på en mer nøytral markedsplass. Videre vil regjeringens forslag gi både sjømatindustri og den enkelte fisker økt valgfrihet til å inngå ønsket form på transaksjonene i førstehåndsomsetningen. Fiskesalgslagene skal fortsatt ha adgang til å fastsette allmenne salgsvilkår, men det foreslås å tydeliggjøre salgslagenes ansvar for å ta hensyn til alle sine brukere ved å gjennomføre en lovendring.

Regjeringen har foreslått at det nedsettes en ekspertgruppe som skal utarbeide forslag til forenklinger i fastsettelsen av minstepris og gi råd om hvordan markedsmekanismen i større grad kan fungere.

Som pekt på i kapittel 9 kan sider ved dagens minsteprissystem gi verdikjeden svekkede insentiver til at kvalitet gjenspeiles i den prisen fiskeren får. Det som kan være rasjonelt for den enkelte fisker, som for eksempel å prioritere store volum foran kvalitet, og å fiske mest når tilgangen er størst, kan for samfunnet samlet sett føre til redusert verdiskaping. Verdiskapingen kan samlet sett bli redusert ved at en får redusert kvalitet, ujevn

tilførsel til markedet og ikke nødvendigvis et tilbud som samsvarer med den gjeldende etterspørselen på ulike tidspunkter. Endringer på dette feltet kan dermed gi betydelige samfunnsmessige gevinster i form av økt verdiskaping.

På kort sikt vil det å nedsette en ekspertgruppe til å se på forenklinger og endringer i minsteprisen medføre ressursbruk i forvaltningen. På lengre sikt vil imidlertid forenklinger i fastsettelsen og et mer balansert system for førstehåndsomsetningen gi næringen økt frihet og ansvar, noe som vil kunne gi redusert ressursbruk.

Dette tiltaket vil kunne bidra til at både fisker- og industrisiden kan bruke mindre ressurser enn i dag ved forhandlinger om minstepris. Det er vanskelig å kvantifisere besparelsene nærmere, da dette blant annet vil avhenge av ressursbruken for partene (antall og lengde på forhandlingsmøter mv.). 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 noe for aktørene i næringen. Det kan igjen lette aktørenes tilpasning og gi en mer effektiv ressursbruk. På forretningsreglenes område vil råd om felles standarder der det er hensiktsmessig, kunne medføre enkelte forenklinger for industrien ved færre særtilpasninger, men i et begrenset omfang.

Samlet sett kan imidlertid de foreslåtte endringene gi gode insentiver og fremme næringens muligheter for og evne til ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft. Tiltakene forventes å ha en positiv effekt på lønnsomheten og verdiskapingen i sjømatnæringen og slik også i norsk økonomi.

12.1.2 Endringer i leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt

Leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten slik de er utformet i dag kan virke inn på valgfriheten, aktørenes insentiver og næringens muligheter for, og evne til, ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft og dermed også verdiskaping.

I praksis synes imidlertid leveringsplikten og bearbeidingsplikten i dag å ha begrenset betydning. Nytten ved dem er uklar og begrenset, og kostnadene ved dem er klarere og synes å overstige nytten.

En regionalisering av leveringsplikten vil sikre sjømatindustrien fortsatt tilbud om råstoff samtidig som kostnadene ved leveringsforpliktelsene vil reduseres ved færre auksjonsrunder administrert av salgslagene, og kontroll utført av Fiskeridirektoratet blir mindre detaljert. En slik regionalisering vil også øke muligheten for at fisken leveres til den som har størst verdi av den. Det er derfor god grunn til å tro at en regionalisering vil bidra til økt valgfrihet, en bedre tilpasning og reduserte kostnader ved plikten.

En fjerning av bearbeidingsplikten vil gi økt valgfrihet og bidra til at det er tilbudet og etterspørselen og ikke bearbeidingsplikten som bestemmer hvilken produksjon bedrifter er tjent med å foreta. En fjerning av bearbeidingsplikten kan altså legge til rette for økt verdiskaping.

En fjerning av bearbeidingsplikten vil også være en forenkling for forvaltningen som vil slippe å kontrollere dette vilkåret.

En regionalisering av leveringsplikten og fjerning av bearbeidingsplikten forventes å ha en positiv effekt på lønnsomheten og verdiskapingen i sjømatindustrien og sjømatnæringen samlet og slik også i norsk økonomi.

Når det gjelder aktivitetsplikten, foreslår regjeringen å sette ned en kommisjon. En kommisjon vil i seg selv ikke gi særlige konsekvenser verken for næringen, forvaltningen eller samfunnet, men hvis kommisjonen kan bidra til en løsning, vil det kunne ha betydelige positive samfunnsøkonomiske konsekvenser, særlig over tid. Hvor store disse konsekvensene vil være for hvem, vil imidlertid avhenge av hva en eventuell løsning vil bli.

12.1.3 Ombordproduksjon

Forbudet mot ombordproduksjon slik det er utformet i dag kan virke inn på valgfriheten, aktørenes insentiver og næringens muligheter for og evne til ønsket omstilling, innovasjon og konkurransekraft og slik verdiskaping.

Formålet med et forbud mot ombordproduksjon har vært å beskytte landindustrien. Adgangen til å installere fryseri om bord gjør imidlertid torsken til en global handelsvare som like gjerne går til bearbeiding i utlandet som til landindustrien i Norge. Det er vanskelig å påvise at forbudet mot ombordproduksjon medfører flere arbeidsplasser på land, og derfor antas det også at en fjerning av forbudet ikke vil gi konsekvenser for landindustrien.

Det er i dag elleve torsketrålere som har anledning til ombordproduksjon, men bare tre som har installert fabrikk om bord, og det vil bli fabrikk i et fartøy som nå er under bygging.

Departementet antar derfor at ikke alle de seks som nå får tilgang til dette vil installere fabrikk, men det vil nå være opp til den enkelte selv å vurdere hva som skaper størst verdier for dem. Fabrikkskipene har stor fleksibilitet idet man kan velge å foredle fisken om bord eller levere fryst råstoff til kjøpere på land, alt etter hva som er etterspurt i markedet og mest lønnsomt i øyeblikket. Ombordproduksjon gir også en bedre mulighet for å ivareta og foredle restråstoffet.

Å fjerne forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt vil derfor legge til rette for økt valgfrihet, økte evne til omstilling og innovasjon og slik økt lønnsomhet og verdiskaping. Dette er også en forenkling av regelverket og en større likebehandling innad i fartøygruppen, da det i dag er grupper som har dispensasjon fra forbudet.

Dette forslaget vil ikke ha konsekvenser for forvaltningen.

12.2 Konsekvenser for det samiske folk og samisk kultur

Sametinget har mottatt utkast til stortingsmelding, og er gitt adgang til å kommentere dette.

Forslagene i meldingen vil ikke ha særskilte konsekvenser for det samiske folk. Departementet og Sametinget har hatt en god dialog utenfor rammene av den formelle konsultasjonsavtalen.

Departementet vil også i det videre arbeidet med utarbeidelse av konkrete forslag til lovendringer i fiskesalgsloven legge vekt på et godt og konstruktivt samarbeid med Sametinget.

12.3 Distriktsmessige konsekvenser

12.3.1 Endringer i førstehåndsomsetningen

Regjeringens forslag innen førstehåndsomsetningen vil gi økt nøytralitet og legitimitet til selve markedsplassen for fisk. All omsetning skal imidlertid fortsatt gå gjennom fiskereide salgslag og minsteprisen skal bestå. Minsteprisen er særskilt viktig som et vern for mindre båter i distrikter med få eller kun ett mottak. De foreslåtte endringene innen førstehåndsomsetningen vil ikke ha særlige distriktspolitiske konsekvenser.

12.3.2 Endringer i leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt

Å regionalisere leveringsforpliktelsene innebærer at alle individuelle leveringsvilkår må endres fra konkrete steder/områder, til regioner. Regjeringen foreslår å regionalisere leveringsplikten i tre regioner: Finnmark, Troms og Nordland. Bedrifter som før har vært primært tilgodesette vil da miste førsteretten til råstoffet. Konsekvensen for den enkelte industribedrift varierer avhengig av faktisk kjøp, men da det i liten grad kjøpes fisk over leveringsplikten, antas dette å ha relativt liten betydning. Bedriftene vil også fortsatt tilbys råstoff gjennom en regionalisert tilbudsplikt.

En fjerning av bearbeidingsplikten vil i svært liten grad ha distriktsmessige konsekvenser.

En kommisjon som skal se på aktivitetsplikten vil i seg selv ikke ha distriktsmessige konsekvenser. Konsekvensene vil være avhengig av hvilke forslag kommisjonen vil foreslå. Kommisjonen skal derfor også foreta distriktsmessige vurderinger av sine forslag.

12.3.3 Ombordproduksjon

Formål med forbudet mot ombordproduksjon i torsketrål var å skjerme landindustrien, men etter at forbudet mot å fryse om bord ble fjernet går fangsten like gjerne fryst og ubearbeidet ut av landet. Siden trålflåten for det meste leverer fryst råstoff, forutsettes det at fjerning av forbudet mot ombordproduksjon i liten grad vil redusere tilførselen av råstoff som sjømatindustrien etterspør.

Selv om de samme argumentene som settes opp også kan sies å være gyldige for torsketrålere med leveringsplikt, vil det ikke tillates at torsketrålere med leveringsplikt kan ha ombordproduksjon, gitt at leveringspliktens funksjon er å tilby råstoff for foredling.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 13. november 2015 om en konkurransekraftig sjømatindustri blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto:
Fiskebåten. Foto: Norges sjømatråd, Johan Wildhagen
Laksen. Foto: Sjømat Norge, Ingunn A. Mæhlum
Mannen med torsken. Foto: Nærings- og fiskeri-
departementet, Halvard Wensel
Matrett. Foto: Norges sjømatråd

Trykk: 07 Oslo AS – 11/2015