

Til
Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato: 23.05.2022

Deres dato: 08.03.2022

Deres referanse: 22/1953

Høring – Grønn verdiskaping og økt bearbeiding i fiskeindustrien

Sjømat Norge viser til brev av 8. mars 2022 fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) hvor utvalgsrapporten "Grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien" ble sendt på høring.

Rapporten og Sjømat Norges høringssvar har vært gjenstand for en bred organisasjonsmessig behandling i Sjømat Norge.

Innledningsvis kan vi slå fast at rapporten i hovedsak gir en grei oversikt av status for norsk sjømatindustri. Vi registrerer at utvalget har prioritert industrien som produserer villfanget råstoff og at det er en klar slagside til hvitfiskindustrien både i omtale og anbefalte tiltak. I rapporten fremlegges oppdatert kunnskap om lønnsomhet, sysselsetning og strukturelle utviklingstrekk. I tillegg inneholder rapporten en systematisk oversikt over tidligere faglige råd om endringer i industriens rammebetingelser og den manglende oppfølgingen av disse anbefalingene. I rapporten savner vi en bredere behandling av de utfordringene som er særskilt for pelagisk sektor. Enkelte av disse har vi kommentert underveis i høringssvaret. Vi vil likevel understreke at utvalget har levert en gjennomarbeidet rapport som på flere områder gir god innsikt i dagens status for næringen.

Norge har en stor, differensiert, innovativ og konkurransedyktig fiskeindustri. Teknologinivået i mange bedrifter er høyt, og effektiviteten er god. Som et resultat av krevende rammebetingelser har imidlertid lønnsomheten i fiskeindustrien i en årrekke vært svak. Fiskeripolitikk i Norge har til nå i det store og hele vært flåtepolitikk. For å kunne øke bearbeidingen i Norge, er det som rapporten illustrerer, et sterkt behov for å gi fiskeripolitikken et industrielt innhold. Dagens fiskeripolitikk legger ikke i tilstrekkelig grad til rette for økt bearbeiding og grønn verdiskaping. Dersom man fortsetter med dagens unnfalighet, reduserer man i realiteten fiskeindustripolitikken til logistikkpolitikk.

Rapporten inneholder 32 konkrete forslag til tiltak som i varierende grad går inn i kjernen av det som er viktig for fiskeindustrien. Flere av forslagene vil være skritt i retning av en mer helhetlig industripolitikk, mens andre er mindre avgjørende. Enkelte av forslagene må utredes grundigere før de kan tas stilling til. De viktigste områdene å følge opp omgående er etter Sjømat Norges vurdering tilgang til råstoff, en balansert markedsplass, forbedret markedsadgang og grønn omstilling.

I arbeidet med grønn omstilling vil vi fremheve at noe av det viktigste norske myndigheter kan gjøre er å være aktivt til stede når felleseuropeisk regelverk blir utformet. Uten en aktiv deltakelse i disse prosessene risikerer vi at hensynet til norske forhold ikke blir ivaretatt i innretningen av regelverket. Vi savner en omtale av dette i rapporten.

Utvalget har delt sine anbefalinger i fire hovedområder: tilgang til råstoff, bærekraft i hele verdikjeden, styrket markedsadgang og regioner og kystsamfunn. Vi vil knytte våre konkrete tilbakemeldinger til disse fire hovedområdene.

Vi registrerer at anbefalingene i rapporten ligger innenfor det utvalget definerer som det realpolitiske handlingsrommet. Utvalget legger til grunn at det ikke er politisk oppslutning i sittende Storting for å endre

deltakerloven og fiskesalgslagsloven. Samtidig peker utvalget flere steder på at de ville ha gått lenger i sine tilrådninger dersom de politiske rammebetingelsene hadde vært annerledes. I så måte er rapporten og de foreslåtte tiltakene allerede et kompromiss som tydelig går på bekostning av industriens behov. Fra Sjømat Norges side vil vi advare mot å bruke det såkalte realpolitiske handlingsrommet som sovepute. Man må evne å vurdere om innretningen av dagens lovverk treffer det formålet lovverket er ment å ivareta. Det er liten grunn til å tro at ordlyden som ble vedtatt i 1999 for deltakerloven og for fiskesalgslagsloven i 2013 vil være den mest hensiktsmessige innretningen for all fremtid.

Sjømat Norge vil derfor understreke at hovedtrekkene i anbefalingene og tiltakene som presenteres i utvalgsrapporten etter vår oppfatning ikke går langt nok for å gi fiskeripolitikken et industrielt innhold. Gjennomføring av flere av disse forslagene vil likevel ta oss i riktig retning. Som nevnt innledningsvis dokumenterer rapporten kostnaden ved den politiske unnfalheten som har vært til nå, samt at konsekvensene av en manglende industripolitikk blir stadig tyngre å bære for industrien og lokalsamfunnene langs kysten. Det er derfor avgjørende at rapporten blir fulgt opp av reelle prioriteringer og konkret handling på de områdene som er av størst betydning for industrien. Vi har rett og slett ikke råd til å fortsette med status quo, som i realiteten innebærer en gradvis og økende nedprioritering av fiskeindustrien.

Tilgang til råstoff

Kvoterett og plikt, forvaltningsplan, ekstrakvoteordninger og utviklingskvoter

Som for all industri er sjømatindustrien avhengig av tilgang til råstoff, og tilgang til råstoff av riktig kvalitet. Det som skiller fiskeindustrien fra det meste av annen industri er at tilgang til råstoff, selve produksjonsgrunnlaget, er politisk styrt. Det årlige ressursuttaket i fiskeriene avhenger av biologi, vær, kvoteavtaler med andre land osv. I hvilken grad og på hvilken måte dette råstoffet gjøres tilgjengelig for norsk fiskeindustri er imidlertid politisk styrt på en svært detaljert måte.

Fiskernes eksklusive rett til å høste ressursene, samt hvordan dette reguleres og gjennomføres er bestemmende for industriens muligheter til å få tilgang til og skape verdier av råstoffet. Videre har fiskerne gjennom sin eksklusive rett til monopol på førstehåndsomsetning betydelig kontroll på hvilke rammer som skal legges for industriens tilgang til kjøp av råstoff. Sjømat Norge støtter utvalget i at sentrale legale rammebetingelser, som utøvelsen av fisket og omsetning av denne spiller en avgjørende rolle for industriens muligheter til å drive lønnsom bearbeiding.

Historisk høye kvoter på torsk, i kombinasjon med gode priser har i de siste årene gitt et for ensidig torskefokus i hvitfiskektoren, mens kvotene på for eksempel hyse, sei, lange, brosme, reker m.m. ikke utnyttes fullt ut. Disse artene er også verdifullt råstoff for industrien, både fordi det tilfører et kvantum råstoff og fordi de gir grunnlag for aktivitet utenom de store torskesesongene. Når kvotene blir stående ufisket skjer det ingen verdiskaping.

Utvalget mener at den som gis en eksklusiv rett til å høste av fellesskapets ressurser, også må ha en plikt til å fiske de tildelte kvotene. Sjømat Norge har tidligere tatt til orde for at det med en fiskekvote, eller fiskelisen, følger både rettigheter og plikter. Etter vår vurdering bør den som tildeles fiskerettigheter også ha en plikt til å fiske og lande det tildelte kvanta.

Verdens matvaresituasjon synliggjør at Norge også har globale forpliktelser til å produsere mat. Her står sjømatproduksjon og høsting sentralt. Vårt bidrag til matforsyningen og tilførselen av sjømat er viktig i dagens situasjon med krig i Europa, men også sentralt i mer normale tider.

Utvalget anbefaler å gjennomføre foreslåtte endringer i kvotesystemet knyttet til oppsplitting av kvotepakker og innføring av kvoteutvekslingsordninger for å legge bedre til rette for spesialisering og utnyttelse av alle kommersielle arter.

Sjømat Norge mener at det trolig vil være positivt for industrien at det legges til rette for at fartøy i større grad selv kan tilpasse for en hensiktsmessig høsting av kvotene gjennom oppsplitting og utveksling. En mulighet for spesialisering vil kunne bidra til økt kvoteutnyttelse av de artene som i dag er underutnyttet. Da dette forslaget var på høring tidligere i år, advarte vi imidlertid mot at dette kun vil komme industrien til gode dersom fiskerne har sammenfallende interesser som industrien. Det er derfor viktig å påse at endringene har den ønskede effekten, som er at kvotene høstes og gjøres tilgjengelig for bearbeiding i Norge. Det følger av havressursloven § 2 at de viltlevende marine ressursene ligger til fellesskapet i Norge og det påhviler derfor et ansvar å sikre at disse blir høstet slik at fellesskapet kan dra nytte av dem. I denne sammenheng vil vi også påpeke at en av driverne bak en utvikling der flere kvoter ikke utnyttes er en betydelig konsentrasjon av kvoterettigheter som gjør det mulig å konsentrere fisket om de artene som gir best margin. Dette er ikke løftet frem av utvalget, men er grundig belyst i Riksrevisjonens rapport 3:6 (2019-2020) Undersøkelse av kvotesystemet i kyst og havfisket. Dette aktualiserer etter vår oppfatning behovet for et bredere verdikjede-, og samfunnsperspektiv i kvoteorganiseringsen. Fra Sjømat Norges side mener vi at det er naturlig å se på effektene de foreslåtte endringene i kvotesystemet har for kvoteutnyttelsen før man tar stilling til spørsmål om inndragning av kvoterettigheter som sådan.

Utvalget anbefaler videre å justere klausulen i forvaltningsplanen for torsk slik at kvoteendringer fra ett år til det neste som hovedregel ikke kan overstige 10 prosent. I dag er det åpning for at kvoteendringer kan variere med inntil 20 prosent fra år til år. Sjømat Norge mener at utvalgets forslag er fornuftig. Det vil sikre et langsiktig stabilt uttak fra bestanden, som igjen vil gi stabilitet og forutsigbarhet for industrien. All form for tilpasning av produksjonskapasitet, bearbeidingsgrad, kundeforhold, pris og marked blir vanskeligere når råstoffmengden svinger mye. Vi legger til grunn at dette kan gjennomføres med de nødvendige sikkerhetsventiler, slik at eventuelle faglige råd om å redusere kvotestørrelsen med mer enn 10 prosent blir tatt til følge. En endring i forvaltningsplanen vil kreve at Norge og Russland kommer til enighet i den Blandete norsk-russiske fiskerikommisjonen. Vi vil presisere at det bør innføres forvaltningsplaner med justeringsklausul for alle de store fiskeriene.

Utvalget anbefaler å utforme ekstrakvoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjenstand for jevnlig evalueringer for å sikre at de virker etter hensikten. Konkret anbefales det også at ferskfiskordningen videreføres med krav om at artene som inngår i ordningen og som gir bonuskvantum på torsk må gå til humankonsum. Sjømat Norge stiller seg bak denne tilrådingen og peker også på at levendelagring har vært en ekstrakvoteordning med gode resultater. Jevnlige evalueringer av alle ekstrakvoteordninger må til for sikre at virkemiddelet er effektivt og ikke fører til uheldige tilpasninger. En videreføring av ferskfiskordningen med utvalgets forslag til presisering vil etter vårt skjønn bidra til denne ordningens treffsikkerhet.

For å legge til rette for mulighet for bedre koordinering av fangstleddet og industrien har utvalget anbefalt en prøveordning med utviklingskvoter til sjømatindustrien. Kvotene skal tas fra totalkvoten før fordeling, og tildeles sjømatindustrien for en enkelt periode, og i begrenset størrelse. Dette kan innebære at industrien disponerer en andel av kvotene til utviklingsformål, på samme måte som innen havbruk. Kvotene kan leies ut til fartøy som har fiskeritillatelse.

Sjømat Norge er generelt positive til forslag som muliggjør at industrien kan disponere kvoterettigheter. Utviklingskvoter vil for eksempel kunne benyttes som et virkemiddel for teknologiutvikling som bidrar til at vi effektivt kan redusere miljøpåvirkning fra villfisknæringen. Sjømat Norge har store ambisjoner om at norsk sjømat skal være viktig for at Norge skal innfri FN's bærekraftsmål. Ikke minst er det sentralt å lykkes med kutt i klimautslippene. For å lykkes med det vil det være behov for endringer i energibærere på fiskefartøyene og fangstteknologi, men det vil også være viktig å endre energibruken i foredlingsleddet, og ikke minst å øke bearbeidingen av sjømat slik at vi ikke taper restråstoff, eller transporterer større volum enn nødvendig. For industriledet vil det å øke andelen råstoff som bearbeides i Norge være et av de desidert viktigste bidragene for å redusere klimaavtrykket til sluttproduktet.

Utviklingskvoter kan også benyttes som virkemiddel for å sikre bedre koordinering i verdikjeden, produktutvikling og tilpasning av høsting til markedet. Dette vil også kunne bidra til økt bearbeiding.

For at virkemiddelet skal ha effekt er det viktig at innretningen blir forutsigbar, utviklingsperioden tilstrekkelig lang, samt at innretningen ikke blir konkurransevridende mellom enkeltaktører. Dersom man ikke har en tilstrekkelig klar og forutsigbar innretning står man i fare for at ordningen blir for byråkratisk og ressurskrevende både for forvaltningen og næringen. Sjømat Norge ser det som naturlig at forvaltningen utreder komplekset nærmere før et forslag til ordning sendes på høring.

Sjømat Norge presiserer at det uavhengig av mulige utviklingskvoter, er viktig å legge til rette for utvikling av fiskeri- og industri på nye marine arter. Der det ikke er etablert historiske høstingsrettigheter, må adgangen til fisket ikke låses til dem som allerede er aktive fiskere. Det er i hovedsak industriledet som er innovatør i utvikling av fiskeri og industrialisering av disse artene. Det å skape verdier av nye arter vil i de fleste tilfeller kreve betydelige investeringer. Da må bedriftene ha langsiktig sikkerhet for disse investeringene gjennom blant annet trygg råstofftilgang. Dersom adgangen til å høste utelukkende skal tillegges aktører med historiske rettigheter til andre arter, vil det derfor begrense utviklingen. Disse aktørene kan høste på etablerte rettigheter med langt mindre risiko. Det gir ikke samme insitament til å utvikle disse nye fiskeriene. For nye marine arter må det derfor gis dispensasjon fra deltakerloven slik at også industrien kan tildeles konsesjoner. Dette er også sentralt for at Norge skal lykkes med å øke produksjon og bruk av førråvarer til havbruket som har lavere klimautslipp enn dagens. Skal vi lykkes med teknologiutvikling på dette området må de som foretar investeringer og innovasjon gis adgang til fangstrettigheter. Vi viser her til notat sendt Nærings- og fiskeridepartementet 9. mars 2022 med innspill knyttet til råvareendring fiskefôr.

Behov for en nøytral markeds plass

Utvalgsrapporten illustrer på en god måte kostnaden og konsekvensene av dagens organisering av førstehåndsomsetningen gjennom private, fiskereide salgslag, med myndighetsoppgaver og monopolprivilegier. Det er en kjensgjerning at markeds plassen som er eid av fiskersiden, favoriserer fiskeriledet i sine reguleringer. Det er videre fiskersiden som har desidert best inntjening, mens industrien har vedvarende marginal lønnsomhet. Av tabell 5.4 i rapporten, fremgår det tydelig at det i en rekke ulike rapporter, NOU-er og stortingsmeldinger de siste 30 årene har vært et konsistent råd om å normalisere handelen av fisk i førstehånd, slik at den skjer mellom to mer likeverdige parter. Sjømat Norge har gjennomgående vært tydelige på at det bør innføres en nøytral markeds plass for fisk som evner å hensynta hele verdikjeden. Vi har videre vært klare på at den beste måten å oppnå dette på er å endre eierskapet til fiskesalgslagene slik at de blir nøytrale, innføre reelle tvisteløsningsmekanismer for både pris- og omsetningsspørsmål, samt gode kvalitetsprisindekser. Sjømat Norge er innforstått med at et endret eierskap ligger utenfor det som er rammene for denne høringen og vil derfor kommentere utvalgets anbefalinger. Vi er tydelige på hva vi mener ville vært den beste organiseringen førstehåndsomsetningen. Vi er like tydelige på at det er mulig å forbedre førstehåndsomsetningen og oppnå bedre balanse på markeds plassen gjennom endret praktisering av dagens lovverk.

Utvalget anbefaler flere konkrete endringer i salgslagene eget regelverk. Det anbefales at salgslagene salgsvilkår, herunder reklamasjonsreglene, så lang det er mulig utformes i tråd med kjøpsloven. Videre anbefaler utvalget at vanlig forretningspraksis der alle aktører sikrer sine egne fordringer også bør gjelde for fiskere. Dette er tiltak som har vært løftet av Sjømat Norge og andre ved flere anledninger, og som i seg selv er en god illustrasjon av hvilke utslag en ubalansert markeds plass gir. Dette er etter vår oppfatning selvsagte punkter som salgslagene må pålegges å følge opp.

Det samme gjelder lagsavgift for utenlandske landinger. Utvalget mener at en reduksjon i lagsavgiften for utenlandske fartøy gi et sterkere insentiv til å lande råstoff i Norge. Lagsavgiften kan for eksempel settes på et nivå som gjør avgiften proporsjonal i forhold til de tjenestene som salgslaget yter til slike landinger. Sjømat Norge mener at salgslagene praksis med å ilegge utenlandske landinger samme lagsavgift som nasjonale landinger, selv om utenlandske fartøy ikke benytter seg av de samme tjenestene, er uheldig. Sjømat Norge har ved flere anledninger tatt til orde for at avgiften bør justeres slik at den i større grad reflekterer den reelle kostnaden salgslagene har med håndteringen av disse fangstene. Vi registrerer at utvalget i sin anbefaling stiller spørsmål om salgslagene har hjemmel til dagens praksis i fiskesalgslagsloven. Sjømat Norge understreker at dagens praksis innebærer et hinder for sikre utenlandsk råstoff til norsk fiskeindustri.

Enkeltjusteringene nevnt over vil være steg i retning mot mer balanse i verdikjeden, men er ikke tilstrekkelig for å oppnå en fullt ut balansert markeds plass.

Utvalget anbefaler i tillegg årlige "forventningsbrev" fra departementet til salgslagene hvor salgslagenes ansvar presiseres i lys av den til enhver tid gjeldende status og utvikling i næringen. Sjømat Norge har over tid gitt klart uttrykk for at salgslagene må underlegges strammere styring fra departementet og at deres vide fullmakter må rammes inn. Vi støtter at det er behov for sterkere styring og veiledning av salgslagene. Det er nødvendig med tydelige formelle begrensninger, samt klare krav til skriftliggjøring av prosesser og rapporter på utøvelse av myndighet. I tillegg må salgslagene i sitt virke foreta tydelige og avveieringer av flåte- og industriinteresser. Slik praksisen er i dag, er ikke bare utøvelsen, men også utformingen av viktige politikkområder i førstehåndsomsetningen, overlatt til salgslagene selv.

Sjømat Norgestøtter også utvalgets anbefaling om at salgslagene endrer sine vedtekter og gir Nærings- og fiskeridepartementet rett til å velge 40 prosent av medlemmer til styrene i salgslagene. Utvalget mener at departementet bør oppnevne personer med næringskompetanse fra leverandør- og kjøpersiden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Videre bør det sees hen til økt representasjon av begge kjønn i styresammensetningen. Utvalget mener at man ved en bredere representasjon i styrene på sikt kan fase ut dagens ordning med statens kontrollør. Sjømat Norge er enig i at et styre som i større grad har kompetansen utvalget skisserer, vil kunne bidra positivt i styringen av salgslagene og legitimiteten til markeds plassen. Erfaringene med ordningen med statens kontrollør, er at instituttet i liten grad innebærer den legitimerende kontrollen som loven og forskriften legger opp til. Sjømat Norge støtter utvalgets anbefaling, men stiller likevel spørsmål om det er riktig å begrense departementets styringsrett til 40 prosent. Vi går ut ifra at terskelen er valgt for å holde tiltaket innenfor fiskesalgslagslovens rammer med fiskerstyrte salgslag. Det å begrense departementets styringsrett til 40 prosent, samtidig som denne andelen skal ivareta et så bredt spekter av hensyn, kan skape utfordringer. Fra vår side vil vi derfor ta til orde for at styringsretten burde omfattet minst 50 prosent av styret. Videre må salgslagene ha et selvstendig ansvar for at styret besitter den nødvendige kompetansen.

Omsetningssystemer

Gjennom kravene i deltakerloven legges det i dag opp til en vertikaldelt verdikjede. Aktivitetsplikten i deltakerloven gjør at det i utgangspunktet ikke er anledning for fiskeindustrien til å integrere oppstrøms i verdikjeden. Det er ingen begrensninger på fiskeflåten adgang til å integrere nedstrøms. Tendensen er at flere kvoteiere etablerer seg på land, enten med sjømatindustri, eller med egne eksportselskap. Videre ser vi at sjømatindustribedrifter etablerer seg med minoritetsposter i fiskefartøy for å få mer innflytelse over råstofftilgangen. Dette gjøres for å i større grad sikre råstoff til industrien, men også for å få økt innflytelse over kvalitet, samt mulighet til å tilpasse råstofftilgangen til produksjonen og mulighet til å legge til rette for mer kontinuerlig drift.

En undersøkelse Kontali analyse har utført på oppdrag fra Sjømat Norge og som er inntatt som figur 5.1 i utvalgsrapporten viser at de integrerte selskapenes andel av torskekvoten økte fra 21 prosent i 2013 til 31 prosent i 2020. Med integrert regnes alt volum som helt eller delvis er kontrollert av eiere som ikke er aktive fiskere. Det vil si at andelen favner både fiskere som har "gått på land" og sjømatindustribedrifter med minoritetsposter i fiskeflåten. En nærmere spesifisering av det integrerte råstoffet i 2020 viser at 15 av de 31 prosentene var integrert råstoff med leveringsplikt, mens 16 av de 31 prosentene var integrert råstoff uten leveringsplikt. Dersom man legger til grunn at andelen tilbudspliktig råstoff har vært relativt stabilt i perioden 2013 - 2020, vil man ut fra disse tallene se at det har skjedd en markert økning i andelen integrert råstoff uten tilbudsplikt.

Den gradvise utvaskingen av skillet mellom hav og land påvirker konkurransesituasjonen. Industribedrifter som ikke er integrerte opplever at råstoff holdes utenfor de alminnelige omsetningskanalene og at det blir mindre råstoff tilgjengelig for fri konkurranse. Andre industribedrifter har brukt betydelige midler for å legge til rette for økt vertikal koordinering og sikring av lokal forankring av flåten.

Utvalget anbefaler at salgslagenes omsetningssystemer må innrettes slik at råstoff gjøres tilgjengelig for konkurranse og bearbeiding i det norske råstoffmarkedet. Utvalget anbefaler at det må utredes videre hvordan dette kan operasjonaliseres i tråd med intensjonen i fiskesalgslagsloven og deltakerloven. Videre anbefaler utvalget at i påvente av resultatet av en slik total gjennomgang, bør gjennomføring og evaluering av salgslagenes vedtak om å gjøre 50 prosent av frossen torsk og sei tilgjengelig for auksjon fra 1. januar 2022 danne grunnlaget for valg av omsetningssystem for slikt råstoff framover.

Sjømat Norge bemerker at målsetningen overordnet må være at norsk sjømat blir tilgjengelig for bearbeiding i Norge.

Som utvalget påpeker, pågår det i dag en prøveordning hvor halvparten av det frosne hvitfiskråstoffet skal være tilgjengelig for auksjon. Ordningen overvåkes av et FHF-prosjekt. Vi mener det er nødvendig at man høster erfaringer fra ordningen over lengre tid og at dagens ramme på 50 prosent bør ligge fast i hele prøveperioden. Det er vår oppfatning at det vil være prematurt å trekke konklusjoner om effektene av prøveordningen allerede etter ett år. Tilpasninger til det nye systemet vil ta tid og en vurdering av effektene må først komme etter at bedriftene har hatt mulighet til å tilpasse og prøve over en periode. Under prøveordningen vil det være viktig å se på selve innretningen av auksjonene som gjennomføres. Dette for å sikre at auksjonene blir reelle og ikke styres av for eksempel reders mulighet til å sette en kunstig høy akseptpris.

Erfaringene fra omsetningssystemer for frossent hvitfiskråstoff er ikke nødvendigvis overførbart til ferskt hvitfiskråstoff. Det ferske råstoffet stammer fra en mer differensiert flåte, det er et større spenn i anvendelsen og det forekommer ofte tette relasjoner mellom fangstledd og industri. Samtidig er det også her en kamp om råstoffet, og motsetninger mellom integrerte verdikjeder og sjømatindustri uten bindinger til flåten. Fra Sjømat Norges side mener vi at det før det kan tas stilling til spørsmålet om mulige endringer i omsetningssystemet også for fersk bunnfisk, først må gjennomføres grundige analyser. Analysen må for det første se på om tiltaket vil kunne bidra til å oppnå målsetningen om økt bearbeiding i Norge. Dernest må den inkludere framskrivninger av mulige konsekvenser av ulike scenarier. Først etter at en slik analyse er gjennomført kan det besluttes om man skal gå videre og for eksempel gjennomføre prøveordninger.

En konsekvensanalyse kan ta utgangspunkt i reguleringsgruppene med hjemmelslengde på henholdsvis over 28 meter, 21-28 meter, 15-21 meter, 11-15 meter og under 11 meter, eventuelt i kombinasjon med fangstmengde som kriterium.

Det bør sees på hvor mye råstoff som vil bli tilgjengeliggjort på auksjon ved hel- eller delvis auksjon innenfor disse gruppene og om dette volumet er tilstrekkelig stort til at man oppnår den ønskede forutsigbarheten for råstofftilgang.

I analysen bør det også sees på mulige virkninger en hel- eller delvis auksjonsplikt, innenfor de ulike gruppene vil ha for mulighet til vertikal koordinering, dagens mottaksstruktur og lokal forankring i kystsamfunn.

Sjømat Norge bemerker at fersk torsk underlagt pliktssystemet og som er knyttet til aktivitetsplikten i definerte industrianlegg ikke kan omfattes av et eventuelt auksjonssystem, da en auksjon vil rukke ved en ordning som fungerer godt og bidrar til helårlige arbeidsplasser i Nord-Norge.

Spørsmålet om innretning av omsetningssystemet med auksjon eller ikke, er i hovedsak behandlet ut ifra et hvitfiskperspektiv i rapporten. I pelagisk sektor mener Sjømat Norge at leverandøren skal stå fritt til å velge omsetningsform. Det skal således være opp til leverandøren å avgjøre om råstoffet skal omsettes ved bruk av auksjon eller ved bruk av leveringsavtaler. Norges Sildesalgslag har imidlertid i liten grad akseptert bruk av leveringsavtaler, siden laget ønsker at auksjon skal være det bærende prinsippet for lagets omsetning.

Bærekraft i hele verdikjeden

Grønn omstilling

Sjømat Norge støtter utvalgets vurdering av at sjømat kan og bør spille en sentral rolle i det grønne skiftet. Sjømat generelt har lavere klimautslipp enn landbasert matproduksjon. Det er likevel viktig at også vår næring tar ytterligere grep for å redusere klimautslippene slik at vi beholder fortrinnet som klimaleder.

Det er flere anbefalinger om tiltak for å redusere miljø- og klimaavtrykk i rapporten som Sjømat Norge generelt er positive til. I vurderingen av klimaavtrykk vil vi presisere at det må sees på totalbildet og ikke utelukkende sammenligne enkeltfaktorer. Som nevnt tidligere vil det å øke bearbeidingen i Norge i seg selv bidra til å redusere klimaavtrykket til sluttproduktet -det vil si klippfiske som kjøpes i Portugal eller makrellfileten som spises i Japan. Det er flere grunner til dette. For det første frakter man da mindre volum ved at restråstoff etc. blir igjen i Norge. For det andre vil det bidra til en større utnyttelse av biråvarer fordi det i stor grad er norske aktører som viderefører dette. Økt bearbeiding i Norge og helårlig drift vil imidlertid isolert sett innebære et større energiforbruk av fiskeindustrien i Norge. Den energikrevende prosessen vil da skje her i stedet for i et annet land. Dersom fokuset alene er på kutt av energiforbruk i Norge vil det dermed ikke være rom for økt aktivitet. Økt bearbeiding i Norge er sirkulærøkonomi i praksis. Biråvarer kan brukes direkte til mat, til føringredienser og biodrivstoff.

Deler av fiskeindustrien er avhengig av svært energikrevende prosesser. Ved flere anlegg rundt om i landet er det ikke tilgang til nok strøm for å kunne kjøre disse prosessene. Det innebærer at energibehovet må dekkes på annen måte blant annet ved bruk av fossile energikilder som diesel og gass. En infrastruktur som sikrer tilstrekkelig strøm til fiskeindustrien i hele landet, er derfor en forutsetning for at næringen skal kunne redusere sitt klimaavtrykk.

Norsk sjømat har historisk vært godt forvaltet. Det er viktig at Norge ikke utfordrer vår posisjon som verdensledende i sjømatproduksjon basert på bærekraftig forvaltede marine ressurser. Hele sjømatverdikjeden er avhengig av fiskeressursene og at disse forvaltes og beskattes på en langsiktig og bærekraftig måte. Dette må ligge som en grunnplanke i det norske forvaltningssystemet, og i forhandlinger med andre nasjoner om fellesbestander. Her er vi helt på linje med utvalgets anbefaling om å sikre langsiktig og god forvaltning av egne og felles bestander. Vi vil peke på risikoen dagens høsting av makrellbestanden utgjør i så henseende. Fra Sjømat Norges side vil vi også legge til at det er viktig med verdikjedetankegang i forhandlinger med andre nasjoner. Med det mener vi at norsk sjømatindustriens tilgang til råstoffet må inn i vurderingen og avveiningene som foretas i forhandlingene.

Til spørsmålet om innretning av klimaavgifter vil vi påpeke at det må påses at innretningen ikke stimulerer til annen uønsket adferd som for eksempel bunkring utenfor Norge og derigjennom råvarelekkasje til andre land. Videre må det sikres at innretningen på avgiften ikke hindrer høsting av arter som i et sjømatperspektiv har et noe større klimaavtrykk. Disse artene er viktige bidrag til den samlede matproduksjonen. Sammenlignet med annen proteinproduksjon er de også likevel å foretrekke fra et klimaperspektiv.

EU er i dag i førersetet i operasjonalisering av det grønne skiftet gjennom EUs grønne giv. Det utvikles mye nytt regelverk som berører Norge og norsk sjømatindustri. Det er avgjørende at norske myndigheter er aktive i dette arbeidet for å sikre at kravene er tilpasset sjømatproduksjon og derved norske interesser. Når det gjelder matproduksjon, er hovedfokus rettet mot landbruksproduksjon og dette er og også reflektert i noe svakere innsikt og kompetanse hos Kommisjonen i sjømatproduksjonsspørsmål. Dette understreker behovet for aktiv medvirkning i tidligere faser av regelverksutvikling, og særlig fordi Kommisjonen er lydhør for konstruktive innspill også på dette området. Behovet for medvirkning gjelder både utvikling av taksonomien og regler for miljøregnskap som rapporten nevner spesifikt, men også konkrete miljøkrav slik som oppdatering av industriutslippsdirektivet og krav til beste tilgjengelige teknikker (BAT). I den nasjonale implementeringen må det nasjonale handlingsrommet utnyttes slik at kravene blir treffsikre og overkommelige.

Kvalitet

Bedre kvalitet på råstoffet bidrar til økt bearbeiding og gir også, som utvalget påpeker, positive miljøgevinster slik som lenger holdbarhet. Lengre holdbarhet på sjømaten er med på å motvirke matsvinn. For å sikre råstoffkvaliteten anbefaler utvalget at næringen skal samarbeide om standarder for sertifisering av mottaksanlegg, fiskefartøy, fiskeredskap, samt forholdet mellom båtens størrelse, utrustning og størrelsen på fangst. Sjømat Norge har tidligere tatt til orde for noe tilsvarende på fartøysiden og er enig i at begrensninger i fangststørrelse basert på båt, redskap og bemanning vil kunne bidra til å heve kvaliteten på råstoffet som tas på land.

Utvalget tar til orde for at også sjømatindustrien kan være omfattet av en slik sertifiseringsordning basert på standarder. Norsk sjømatindustri selger sine produkter videre i det frie markedet og deler er allerede underlagt ulike standarder og inspeksjoner fra for eksempel matkjeder i Europa og innkjøpere i Japan og Korea. Det vil derfor variere innad i næringen i hvor stor grad det er behov og ønskelig med ytterligere standarder på toppen av de som eksisterer i dag.

For mottakenes del peker utvalget også på at en standard for mottak skal sikre riktig ressursavregning og kvalitet helt frem til forbruker. Vi vil advare mot å gjøre riktig ressursavregning til en del av en kvalitetsstandard. Ressursavregning må reguleres i lov og forskrift, slik at det kan illegges reaksjoner dersom dette regelverket brytes. Uriktig ressursavregning er ressurskriminalitet og må behandles som dette.

Bekjempe kriminalitet

Fravær av alle former for kriminalitet er en forutsetning for å sikre målsetningene i fiskerilovgivningen, lykkes med grønn omstilling og sikre flere helårige arbeidsplasser. Det er en kjensgjerning at der det begås arbeidslivskriminalitet også er en markant større sannsynlighet for at det begås ressurskriminalitet og andre former for lovbrudd. Arbeidslivskriminalitet, ressurskriminalitet, skatteunndragelse og andre former for kriminalitet undergraver konkurranseevnen til det store flertallet som opptre lojalt i tråd med regelverket. Videre skader alle kriminalitet næringens omdømme.

Utvalget har konsentrert anbefalingene på dette området til forslag om endringer i arbeidsmiljøloven. Konkret anbefales det å tilpasse arbeidsmiljøloven til sesongpreget i sjømatindustrien, med målrettede unntak fra arbeidstidsordningene i høysesong, samt skjerpede straffer ved lovbrudd. Dette er tiltak vi har tatt til orde for tidligere og som vi støtter. Tilpasning av arbeidstidsbestemmelsene vil være på linje med regelverket for blant annet regnskapsførere, og ikke minst på linje med regelverket for flåteleddet. Mer fleksible arbeidstidsbestemmelser i sesongfiskeriene vil ha stor betydning for fiskeindustriens mulighet til å tilpasse produksjonen til flåtens landingsmønster. Flere bruk får dette satt på spissen ved at de enten må bryte arbeidsmiljøloven eller nekte å ta imot fiskefartøyet som kommer på ugunstig tidspunkt. Der det er snakk om lite mobile fartøy vil det sistnevnte kunne innebære at fangsten forringes eller går tapt. Det er også verdt å merke seg at fiskeindustrien kan bli pålagt å ta imot fangst av fiskealgslagene gjennom deres dirigeringshjemmel. En tilpasning av arbeidsmiljøloven som gjør fiskeindustrien mer harmonisert med råvareleverandør vil dermed kunne fjerne utilsiktet kriminalisering av fiskeindustrien. Det at brudd på det endrede regelverket skal medføre skjerpede reaksjoner er også helt på sin plass.

Endringene i arbeidsmiljøloven er et av flere tiltak som må gjennomføres for å bekjempe kriminalitet i næringen. Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet gjennom A-krimsentre har vist gode resultater. Det er ønskelig at det etableres sentre som dekker hele fiskerinæringens nedslagsfelt.

Fra Sjømat Norge vil vi også fremheve behovet for å også bekjempe ressurskriminalitet. Denne innsatsen må skje på mange nivå. For det første må krav om vekter og veiing være like for alle aktører. Dispensasjoner skaper mulighetsrom for uriktig innveiing. Mulighetsrom for ressurskriminalitet kan ikke være et distriktpolitiske hensyn. For det andre må det være en bedre koordinering av kontroll- og tilsynsvirksomhet på myndighetssiden. Målsetningen må være at ulovligheter avdekkes og dokumenteres på en måte som kan

lede til straffereaksjoner. En reell risiko for straff vil kunne ha den tilstrekkelige avskrekkende effekten på enkeltaktører. Dette gjelder både på arbeidslivsfeltet og ressursfeltet.

Legge til rette for økt sjømatkonsum

Økt sjømatkonsum er positivt både for klima og miljø, og for folkehelsen. Selv om 95 prosent av den produserte sjømaten eksporteres ut av landet, er Norge et viktig marked. Tendensen er at vi i Norge spiser mindre sjømat. Det er uheldig for sjømatindustrien, men ikke minst for folkehelsen. Sjømat Norge mener at myndighetene må tilstrebe at avgiftsregimet og støtteordninger ikke stimulerer til økt konsum av mat vi etter kostholdsrådene skal spise mindre av. Innretningen må heller fremmer den maten vi bør spise mer av, slik som sjømat. Vi støtter utvalgets anbefalinger om å styrke nasjonale ordninger for å fremme økt sjømatkonsum hos norske forbrukere, især barn og unge. Programmer som Fiskesprell og #MerAv er her gode instrumenter.

Styrket markedsadgang

Om lag 95 prosent av all sjømaten som fangstes og oppdrettes eksporteres ut av landet og går til over 140 forskjellige markeder. Vilårene sjømaten møter inn i disse markedene er derfor av stor betydning for hele sjømatnæringen. Handelshindringer, i form av toll og ikke-tariffære handelshindre, som for eksempel krav til dokumentasjon og ulike former for sertifikater, er dermed et betydelig rammevilkår som legger føringer for eksporten av sjømat fra Norge. Graden av handelshindringer påvirker således lønnsomheten i fiskeindustrien og mulighet til bearbeiding i Norge. Vi ser i økende grad at tollnivået for bearbeidede produkter er en begrensning for bearbeiding i Norge- og derigjennom utnyttelse av restråstoff her hjemme.

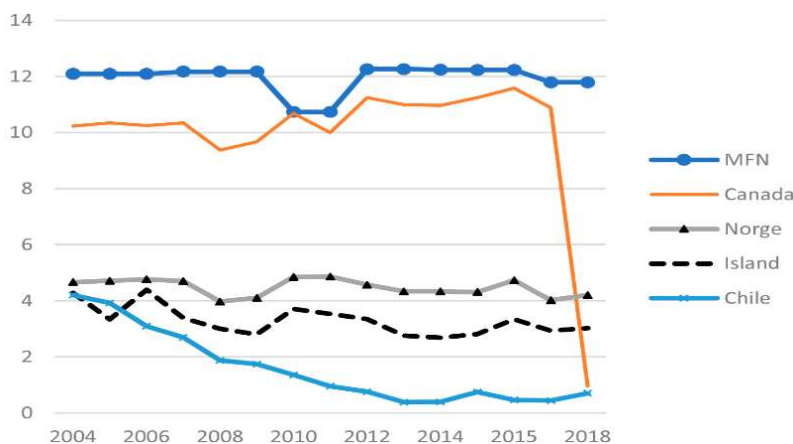
Det er ingen eksportvarer fra Norge som har tilsvarende utfordringer med markedsadgang som sjømat. Derfor bli næringen også ekstra hardt rammet i dagens situasjon der globalisering og frihandel i mange marked blir forsøkt byttet med proteksjonisme og beskyttelse. Sjømat er Norges tredje viktigste eksportnæring etter olje og gass. Dette i seg selv tilsier at norske myndigheter i langt større grad enn til nå, må være villig til å prioritere markedsadgang for sjømat, bearbeidede produkter og marine ingredienser, slik utvalget anbefaler.

Sjømat Norge gir full støtte til utvalgets anbefaling. Dersom regjeringen skal nå sitt mål om 50 prosent økning i fastlandseksporten er man avhengig av sjømaten som motor. Det har over tid vist seg krevende for norske myndigheter å reelt sett prioritere markedsadgang for sjømat i forhandlinger om frihandelsavtaler med andre land. Profilen på bundne og anvendte tollsatser på varer inn til Norge er slik at det i realiteten kun er landbruksvarer som står igjen som "betalingsmiddel" for våre offensive interesser på vareområdet. Dette ble tydelig i arbeidet med frihandelsavtalen med Storbritannia, hvor forbedret markedsadgang for sjømat ble prioritert bort for å sikre samme høye beskyttelsesgrad for landbruksprodukter.

Sjømatnæringen blir ofte møtt med at det ikke er behov for forbedret markedsadgang. Med ett unntak, er det satt eksportrekorder i samtlige av de 10 siste årene. Det er lett å se seg blind på rekordoppslag og slå seg til ro med at næringens rammevilkår er gode nok. Innretningen på de tariffære handelshindrene vi møter er slik at tollsatsen på generelt grunnlag øker i takt med bearbeidingsgraden. Det innebærer at dagens tollregime gjør det vanskelig, og i flere tilfeller umulig, for fiskeindustrien å oppnå lønnsomhet i eksporten av bearbeidede produkter og sjømat i forbrukerforpakninger. Dette er med på å stimulere til at Norge forblir en råvareleverandør og bidrar også til at man flytter produksjonen av sjømatprodukter som skal til det norske markedet utenfor Norge.

Norges markedsadgang blir relativt sett dårligere og dårligere. Flere av våre konkurrenter inngår handelsavtaler hvor toll på sjømat enten fjernes fra ikrafttredelse, eller etter nedtrapping. Dette skjer samtidig med at våre vilkår står på stedet hvil. Sjømatnæringen kan ikke leve med at konkurransekraften svekkes som følge av at markedsadgangen for våre konkurrenter er bedre enn for norske sjømatprodusenter.

Hvordan dette gir seg utslag for vår markedsadgang til EU illustreres på en noe forenklet måte i figur 6.1 EUs toll for import av sjømat fra ulike partnere, 2004 – 2018 i "Sjømatnæringen og Europa, EØS og alternativene" (2020) ved redaktørene Arne Melchior og Frode Nilssen:



Kilde: Databasene TRAINS og IDB (for WTO-toll)

Som kjent har vi gjennom Frihandelsavtalen av 1973, Fiskebrevet og EØS-avtalen et komplisert tollsatsregime med reduserte tollsatter, permanente og midlertidige tollfrie kvoter, som gir oss reduserte tollsatter inn til EU på en rekke sjømatvarer. For pelagisk sektor og rekenæringen er en andel av markedsadgangen knyttet opp til midlertidig tollfrie kvoter som forhandles parallelt med Norges EØS-midler. Når de midlertidige tollfrie kvotene løper ut før en ny avtale er på plass skaper det store utfordringer for aktørene som har innrettet sin virksomhet til disse handelsbetingelsene. Sjømat Norge savner at norske myndigheter med større tyngde jobber for en mer forutsigbar markedsadgang for disse produktene.

Andre eksempler som kan trekkes frem er hvordan den norske markedsadgangen til Japan og Sør-Korea blir relativt sett dårligere etter hvert som EU og Storbritannias nedtrappingsperioder løper ut. På makrell vil da EU og Storbritannia ha tollfri adgang til disse markedene, mens norske eksportører eksempelvis møter tollsatter på henholdsvis 7 og 10 prosent for hel fryst makrell og 10 prosent for fryst makrellfillet til Japan.

Fra Sjømat Norge vil vi understreke at reell prioritering av markedsadgang for sjømat både i frihandelsforhandlinger, slik utvalget peker på, men også i forholdet til EU blir avgjørende i tiden fremover.

Gjennom EØS-avtalen kan norsk sjømat gå til EU uten veterinær grensekontroll. Dette sikrer sømløs tilgang til markedet uten fordyrende og forsinkende byråkrati og logistikk. I markeder utenfor EØS får veterinær grensekontroll og andre såkalte ikke-tariffære handelshindre stadig større betydning, i tillegg til de ilagte tollsattene. Utvalget anbefaler at myndighetene prioriterer arbeidet med, og øker ressursbruken på, arbeidet med ikke-tariffære handelshindre som godkjenningsordninger, listeføringer, helsesertifikater osv. Som rapporten påpeker, er det vekst i slike krav. Slike økte krav må følges opp med økt ressursbruk på myndighetssiden. Dette gjelder kapasitet til å fange opp, forhandle og eventuelt utfordre nye krav i departementene, utenriksstasjonene og underliggende etater. Det gleder også kapasitet til å utstede nødvendig dokumentasjon på de tidspunktene den behøves.

Norges sjømatråd skal fremme etterspørselen av norsk sjømat i utlandet gjennom generisk markedsføring. Fra Sjømat Norges side er det viktig å understreke at det er viljen til reell prioritering av markedsadgang for sjømat og kapasitet i forvaltningen til å håndtere ikke-tariffære handelshindre som er avgjørende for norsk sjømateksport, ikke aktivitetene til Norges sjømatråd. Sjømatrådet, som finansieres utelukkende gjennom en obligatorisk avgift på fiskeeksporten, bør i langt større grad enn det som er tilfellet i dag være påkoblet sjømatnæringen. I den forbindelse ønsker vi å gjenta behovet for et styre som er tettere på aktive næringsaktører og at styret dermed kan foreta de nødvendige prioriteringer med legitimitet blant dem som

finansierer aktiviteten. For å oppnå større tilknytning bør det opprettes en valgkomité som utgår fra næringen og som har formalisert styringsrett.

Regioner og kystsamfunn

Utvalget anbefaler en forsterket satsing på FoU, teknologi og digitalisering i sjømatindustrien med fokus på næringsdrevet innovasjon. Videre anbefales det å styrke katapultordningen. Sjømat Norge støtter økt satsing på FoU. Dette gjelder både den satsing på FoU som er trukket frem i dette kapittelet og FoU-tiltak for å fremme grønn omstilling som er behandlet andre steder i rapporten. Fra vår side vil vi peke på at satsningen på FoU må skje i samarbeid med næringen og at det er næringen selv som må være driveren i dette arbeidet. Vi vil understreke at slike prosjekter ikke må være konkurransedrivende. I den forbindelse vil vi påpeke at når utvalget i anbefaling nr. 21 vil prioritere offentlige FoU-midler til å løse logistikk og konserveringsløsninger for restråstoff, anbefaler utvalget i praksis å bruke offentlige midler til å utvikle en konkurrent til allerede eksisterende teknologi og logistikk. Det er foretatt private investeringer for å utvikle logistikk og produksjon av restråstoff som hentes fra ulike industribedrifter. Dette er fullt ut operativt og alt restråstoff benyttes.

Vi vil også advare mot en utvikling med økt ressursbruk på klynger, samt kanalisering av FoU-midler gjennom klyngestrukturer. Klyngene finansieres av statlige og fylkeskommunale midler. Vi har flere eksempler på klynger med manglende avgrensning og rolleforståelse og som bruker ressurser på næringspolitisk arbeid og påvirkning. Dette er etter vår oppfatning ikke riktig eller effektiv bruk av offentlige midler.

Næringens kompetansebehov beskrives på en treffende måte av utvalget og Sjømat Norge stiller seg bak anbefalingen om å legge nærings behov til grunn ved dimensjonering og utvikling av utdanningstilbud på alle nivåer. Sjømat Norge viser også til FHF's prosjekt i 2022, der Sjømat Norge har fått gjennomslag for å kartlegge kompetansebehovet. Svarene fra prosjektet vil bli presentert høsten 2022.

Avsluttende bemerkninger

Bearbeidingsutvalget, ledet av Kathrine Tveiterås har levert en omforent rapport uten dissenser. Det skal utvalget ha honnør for. Anbefalingene som presenteres er mange og av ulik karakter og betydning. For at rapporten skal få effekt for grønn verdiskaping og økt bearbeiding må anbefalingene på kjerneområdene for fiskeindustrien følges opp. Fra Sjømat Norges side ser vi at mange av de anbefalte tiltakene er skritt i riktig retning, selv om det vil være nødvendig også med ytterligere innsats. Av disse skrittene i riktig retning vil vi spesielt peke på anbefalingene om å endre enkeltelementer i salgslagenes regelverk, samt anbefalingene om sterkere styring av fiskesalgslagene fra departementet. Vi vil også fremheve anbefalingene om å legge til rette for økt kvoteutnyttelse og sikre at råstoffet som blir brakt til land er av god kvalitet. Videre vil vi peke på behovet for tilpasning av arbeidsmiljøloven slik at sjømatindustrien har rammevilkår for å ta råstoffet imot når fiskefartøyet kommer.

Vi har merket oss uttalelsene til fiskeri- og havministeren om at tiden er moden for handling og at han vil levere på endringer for fiskeindustrien. Slike uttalelser forplikter, og Sjømat Norge har klare forventninger til at statsråden følger dette opp.

Vennlig hilsen
Sjømat Norge

Geir Ove Ystmark
adm. direktør

Stine Akselsen
direktør industri og
handel