

Til
Nærings- og fiskeridepartementet

Vår dato: 27.02.2026
Deres referanse: 25/7176

Høringssvar fra Sjømat Norge om etterkontroll av fiskesalgslagsloven

1. Innledning

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) rapport om etterkontroll av fiskesalgslagsloven, som er sendt på høring 18. november 2025, med utvidet høringsfrist til 27. februar 2026.

NFDs rapport er i hovedsak en omfattende rettslig gjennomgang av loven, paragraf for paragraf. Departementet har sett på hvordan salgslagenes praktisering av loven forholder seg til lovformålet. Det er ikke gitt tilrådninger om konkrete lovendringer, men det er påpekt flere problematiske forhold, herunder:

- strukturell ubalanse mellom kjøper- og selgersiden,
- legitimitetsutfordringer i salgslagenes utøvelse av ressurskontroll,
- mangelfull forståelse og etterlevelse av alminnelige og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper i salgslagene, slik som likebehandling, habilitet, samt at vedtak og beslutninger skal være gjenstand for skriftlighet, notoritet og offentlig innsyn,
- ulik forståelse av salgslagenes formål,
- lite effektiv kontroll og mangel på innsyn i salgslagenes virksomhet.

Det er vår vurdering at samlet sett utgjør dette så alvorlige og dyptgripende utfordringer med fiskesalgslagsloven og fullmaktene denne gir, at disse ikke lar seg reparere med en justering av kurs.

Sjømat Norge mener at tiden er overmoden for en fullstendig lovrevisjon, der alle sider ved førstehåndsomsetningen blir vurdert. I en slik revisjon er det naturlig å se hen til hvordan førstehåndsomsetningen og dokumentasjon av ressursuttaket foregår i andre land.

Det er Sjømat Norges prinsipielle syn at fiskesalgslagsloven må oppheves. Dagens fullmaktslov og monopolsituasjon som gir salgslagene ensidig rett til å definere salgsvilkår, virker verdiødeleggende, konfliktskapende og hindrer utvikling av verdikjeder i villfisknæringen. Viltlevende marine ressurser fanget på norske kvoter skal gjøres reelt tilgjengelig for norsk industri. Eventuelle bindende reguleringer av handelen og inngripen i

avtalefriheten mellom kjøper og selger for å sikre dette målet, må foretas av offentlige myndigheter.

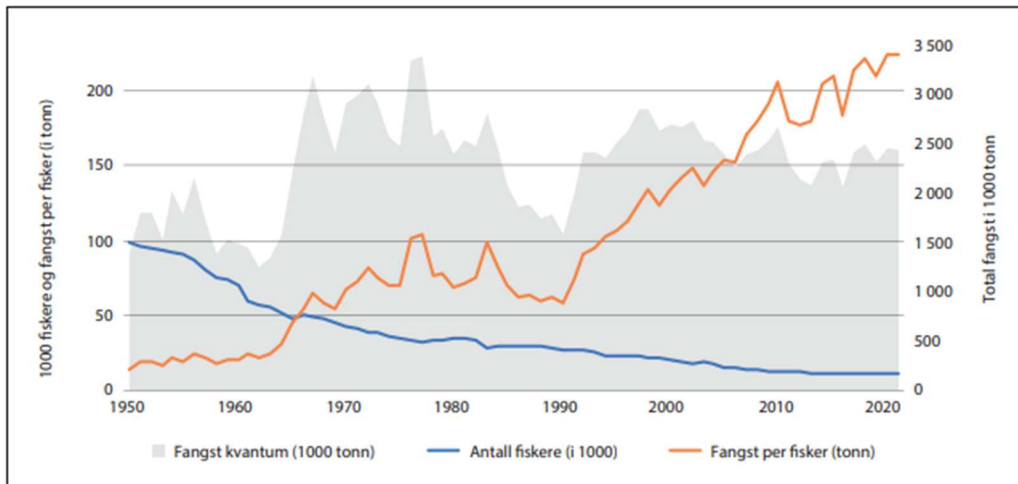
På vei mot avvikling av fiskesalgslagsloven må det tas følgende grep:

- Fiskesalgslagene må gjøres nøytrale ved at norsk fiskeindustri får representasjon og innflytelse i styrende organer som er likeverdig med fangstleddet.
- Forretningsreglene må revideres slik at de ivaretar verdikjeden som sådan og ikke ensidig fokuserer på optimalisering for ett ledd.
- Ressurskontrollen er et offentlig ansvar som må styrkes og flyttes ut av salgslagene. Dokumentasjonen av ressursuttaket og den kontrollen som gjøres av salgslagene i dag, må overføres til egnet kontrollorgan.
- Utenlandske fartøys valg av omsetningsform må være frivillig og uavhengig av salgslagenes forretnings- og omsetningsregler. Det kan ikke kreves betaling for tjenester utenlandske fartøy ikke benytter. Utenlandske fartøy skal være underlagt de samme kontroll- og dokumentasjonskrav som norske fartøy.
- Viltlevende marine ressurser fanget på norske kvoter skal gjøres reelt tilgjengelig for norsk industri. Det kan gjøres ved at ressursene omsettes via auksjon, eller andre omsetningsformer.
- Valg av omsetningsform i første hånd må som hovedregel være frivillig.
- Dersom det er nødvendig for å sikre at råstoffet blir reelt tilgjengelig for verdiskapning i Norge, kan det være nødvendig å gripe inn i avtalefriheten. Dette må i så fall reguleres. Beslutning om inngripen må ligge til offentlige myndigheter, etter innspill fra næringsorganisasjonene.

2. Historisk begrunnelse for loven

Fiskesalgslagsloven ble vedtatt i 2013 og var da i hovedsak en videreføring av råfiskloven fra 1951, som igjen bygget på råfiskloven av 1938. Hensynet bak å innføre lovbeskyttede fiskesalgslag med monopol, var å sikre fiskerne som den klart svakeste parten i handelen med fisk.

Verden og fiskerinæringen har utviklet seg på de snart 100 årene som har gått siden den gang. På 1950-tallet var det om lag 100 000 fiskere i Norge. I dag er det rundt 10 000. Det innebærer en nedgang i yrkesfiskere på 90 %. Retten til å fiske ligger videre ikke nødvendigvis hos den enkelte yrkesfisker, men hos fartøyeier/reder. Det innebærer at det for flere fiskeri i praksis er en liten gruppe, som gjennom sitt medlemskap i fiskesalgslagene, har rett til å bestemme omsetningsvilkår som sikrer deres interesser.

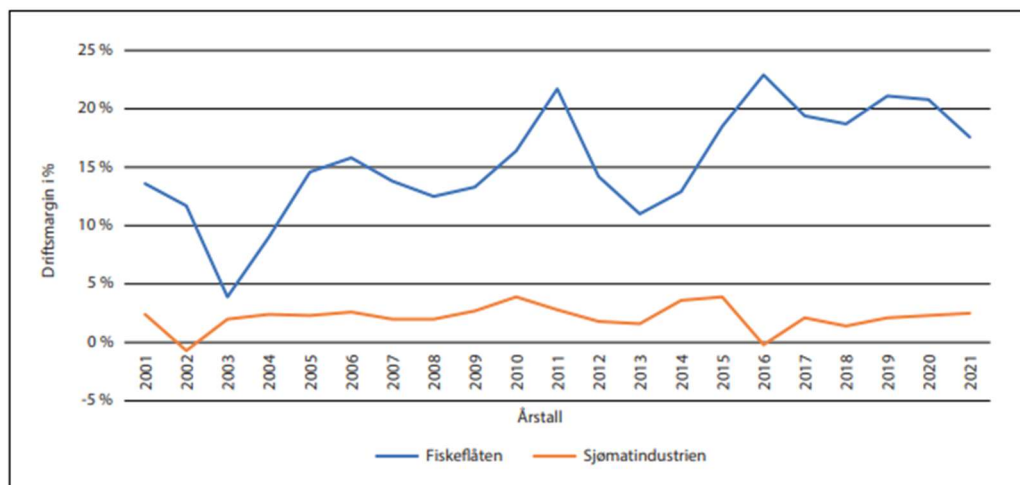


Figur 5.5 Fangstkvantum, antall fiskere og fangst per fisker i norsk fiskerinæring, 1950–2022.

Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur hentet fra Meld. St. 7 (2023 – 2024)

I fiskeindustrien er det fri etablering og mange kjøpere som kjemper om det samme råstoffet. Den manglende balansen i maktforholdet som i sin tid begrunnet omsetning gjennom fiskereide salgslag, er nå mer eller mindre snudd på hodet. Driftsmarginene i flåten og i sjømatindustrien viser dette skiftet. Det er lenge siden bildet av fiskeren «med hua i handa» i møte med mektige væereiere var dokumentarisk.



Figur 9.2 Driftsmarginer i fiskeflåten og sjømatindustrien 2001–2021. Kilde: Fiskeridirektoratet og Nofima.

Figur hentet fra Meld. St. 7 (2023 – 2024)

De faktiske og historiske argumentene som i sin tid begrunnet fiskesalgslagsloven, og den særegne beskyttelsen av fiskerne/rederiene, gjør seg med andre ord ikke lenger gjeldende.

Da fiskesalgslagsloven ble vedtatt i 2013 ble det tatt inn en formålsparagraf som slår fast at formålet med loven er å medvirke til en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser, ved å legge til rette for gode rammer for førstehåndsomsetning

og sikre dokumentasjon av ressursuttaket. Som etterkontrollen har vist, legger ikke loven til rette for gode rammer for førstehåndsomsetningen i dag. Loven gir en ubalanse mellom kjøper og selger, har manglende legitimitet i dagens fiskerinæring og legger ikke til rette for en tilfredsstillende kontroll med førstehåndsomsetningen. Sjømat Norge vil også understreke at formålsparagrafen i fiskesalgslagsloven må ses i sammenheng med formålsparagrafene i deltakerloven og havressursloven. I disse bestemmelsene vises det også til hensynet om å øke lønnsomheten og verdiskapningen i næringen, og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene. Det er i dag ingen kontroll av eller mekanismer overfor fiskesalgslagene og deres forretningsregler som sikrer at de bidrar til verdiskaping i verdikjeden, langs kysten av Norge.

3. Konkrete funn og veien videre for fiskesalgslagsloven

Fiskesalgslagsloven er en fullmaktslov, der salgslagene er gitt vid myndighet til å fastsette omsetningsformer og salgsvilkår, herunder minstepriser, ved førstehåndsomsetningen av viltlevende marine ressurser. Salgslagene er videre gitt en rolle i ressursforvaltningen. Deler av virksomheten går ut på å uøve forvaltningsmyndighet, mens andre deler omfatter privat forretningsvirksomhet. I praksis, men også slik loven er utformet, er skillet mellom salgslagenes private forretningsvirksomhet og forvaltningsmyndighet svært uklart, noe også etterkontrollrapporten henviser til. Tilsynelatende bygger salgslagenes virksomhet, og reguleringen av den i fiskesalgslagsloven, langt på vei på forutsetninger om at fullmaktene i loven utøves i tråd med fornuft og hensiktsmessighetsvurderinger. Dette reflekteres også i følgende sitat fra Meld. St. 10 (2015 – 2016) på side 59:

«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.»

Statens adgang til å effektivt kontrollere, men også instruere, salgslagenes virksomhet og praksis er svært begrenset. Ved overgangen fra råfiskloven til fiskesalgslagsloven ble den statlige involveringen i praksis også mindre ved at statlige godkjenningpunkter ble endret.

I et slikt perspektiv er det etter vårt syn uholdbart å ha et system som forutsetter at monopolisten vil anvende sine fullmakter med fornuft og skal ta tilbørlig hensyn til sin motpart, som på sin side står uten formelle rettigheter.

Lovens iboende ubalanse og manglende kontrollmekanismer bygger opp under interessemotsetninger og er kime til konflikt mellom de ulike aktørene i verdikjeden. Samlet sett er dette ikke tillitvekkende, og fiskesalgslagsloven mangler i dag legitimitet. Sjømat Norge mener at konklusjonen på disse funnene må være at fiskesalgslagsloven oppheves og at fiskesalgslagene ikke lenger gis fullmakt til å fastsette bindene regler for omsetningen.

Dersom det er nødvendig å gripe inn i avtalefriheten mellom kjøper og selger og fastsette bindene regler for å sikre at råstoff blir reelt tilgjengelig for verdiskaping i Norge, må dette reguleres og besluttes av offentlige myndigheter, etter innspill fra næringsorganisasjonene.

På veien mot avvikling av loven må den gjøres til gjenstand for omfattende endringer. Rettsreglene må sørge for reell balanse mellom flåteledd og industri, sikre offentlig innsyn og kontroll med lagene. De er videre vår vurdering at ressurskontrollen og dokumentasjonen av ressursuttaket salgslagene utfører i dag, må flyttes ut til et egnet kontrollorgan før avvikling. Det vil være nødvendig for å tilpasse loven etter realitetene og næringsens behov:

Fiskesalgslagene og deres beslutninger må gjøres nøytrale, slik at både kjøper- og selgersiden er representert og likeverdige i styrende organer i salgslagene. Det innebærer at selgerne ikke ensidig kan fastsette forretningsreglene til sin fordel. Utarbeidelsen av reklamasjonsregler er i dag et eksempel på hvordan ubalansen i salgslagene slår ut i praksis, ved at reglene fortrinnsvis er utformet i favør av fiskeinteressene, og ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til kjøper. Kravet til nøytralitet må derfor lovfestes. Dette er et helt sentralt og viktig grep også for å sikre balanse i og tillit til salgslagenes forvaltningsvirksomhet, men er også egnet til å avverge eller dempe konflikt mellom partene. I NFDs etterkontrollrapport er viktigheten av at salgslagene har et aktivt forhold til habilitetsreglene fremhevet (se side 105 flg.). Det er problematisert at det er få synlige spor i organisasjonene i hvilken grad dette faktisk ivaretas, og videre at det vil være interessekonflikter i utøvelsen av forvaltningsvirksomheten, all den tid fiskerne sitter i styrende organer i (og også eier) salgslagene.

Sjømat Norge er enig i at det er en skjerpet forventning til at det foreligger gode rutiner for håndtering av og bevissthet om habilitet og interessekonflikter i salgslagene. De utøver tross alt forvaltningsmyndighet og regulerer en markeds plass de selv har økonomiske interesser i. Samtidig er det på det rene at grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper ikke blir tilstrekkelig ivare tatt av salgslagene. Sjømat Norge har tidligere anmodet om at det må sees hen til kontrollkrav i andre sektorer som driver med organisering av handel og håndterer økonomiske verdier.

Stortinget henstilte i forbindelse med behandlingen av kvotemelding 2.0 at salgslagene skulle ha eksterne styremedlemmer som skulle bidra til legitimitet og til at hele verdikjeden ivaretas. Salgslagene har fulgt opp henstillingen i varierende grad og det er kun ett lag (Fiskehav) som i dag har tatt inn én aktiv kjøper i sitt styre. Råfisklaget har åpnet for valg av aktive kjøpere, men ingen ble valgt på årsmøtet i 2025.

Sjømat Norge mener at salgslagenes oppfølging av kvotemeldingen i begrenset grad har hatt effekt. Den har heller ikke økt tilliten til systemet. Det er nødvendig med en regulering av salgslagenes nøytralitet, sammen med adgang til reell kontroll med virksomheten av forvaltningen, for å sikre legitimitet.

Det må være et overordnet prinsipp at **viltlevende marine ressurser fanget på norske kvoter må gjøres reelt tilgjengelig for norsk industri**. Vi har et felles ansvar for å optimalisere verdien av norske fiskeressurser som tilhører fellesskapet Norge og som ikke er en verdi som fisker/reder ensidig bør ha rett til å optimalisere på sin hånd. Slik sikrer vi oppfyllelse av de sentrale fiskeripolitiske målsetningene slik de også er definert i deltakerloven og havressursloven. Reell tilgjengeliggjøring kan gjøres ved at viltlevende marine ressurser omsettes via auksjon, eller andre omsetningsformer, slik som faste avtaler mellom fisker og norsk fiskeindustri. Ulike deler av industrien har basert sin virksomhet på ulike former for omsetning. Der enkelte baserer virksomheten på at det er tilgjengelig råstoff å konkurrere om på auksjon, baserer andre sin virksomhet på forutsigbarhet gjennom direkteavtaler. **Sjømat Norge mener prinsipielt at valg av omsetningsform i første hånd må være frivillig.**

Basert på det overordnede prinsippet om reell tilgjengelighet for optimal verdiskaping av norske ressurser, kan det likevel være behov for å regulere en inngripen i avtalefriheten mellom kjøper og selger, for å sikre at råstoff blir tilgjengelig for verdiskaping i Norge. En slik inngripen kan være tvungen omsetningsform, men også andre virkemidler som ivaretar hensynet til industrien er relevante. Ett eksempel er krav til tilstand ved ilandføring, slik det er innført for snøkrabbe. Dette behovet må imidlertid vurderes konkret og beslutningsmyndigheten må tilligge offentlige myndigheter, etter innspill fra næringsorganisasjonene. I vurderingen må det legges vekt på hvorvidt industrien i Norge avskjæres fra tilgang til råstoff.

Hovedregelen bør være at en tvungen omsetningsform ikke skal omfatte mer enn 50 % av det aktuelle råstoffet. Dette hindrer ikke frivillig bruk av omsetningsformer som auksjon ut over 50 %. For *fryst torsk og sei* er det i dag etablert tvungen auksjon på minst 50 % av i hvitfisklagene. Sjømat Norge mener at næringsstrukturen på flåte- og industrisiden, beskaffenheten til fryst torsk og sei som vare, samt utviklingen i tilgang på råstoff før innføring av auksjonsplikt, tilsier at hovedregelen her bør avvikes. **Sjømat Norge støtter økt bruk av frystauksjon for fryst torsk og sei også ut over 50 %.** Sjømat Norge mener at det også med økt bruk av auksjon må være mulig med differensierte omsetningsformer. Videre er det avgjørende at reguleringen av auksjonen sikrer at de blir reelle.

Sjømat Norge understreker at eventuelle endringer i krav til omsetningsform, eller annet, ikke må svekke det industrielle driftsgrunnlaget for den delen av flåten/industrien som allerede er underlagt aktivitetsplikt.

I *pelagisk sektor*, hvor det i dag er tvungen auksjon på tilnærmet alt råstoff, gjør imidlertid ikke de samme hensynene seg gjeldene som for fryst torsk og sei. Vi mener derfor at tvungen omsetningsform ikke må overstige 50 %, i tråd med det Sjømat Norge mener må være hovedregelen.

For *fersk hvitfisk* kan vi ikke se at det er nødvendig å gripe inn i avtalefriheten og pålegge en tvungen omsetningsform.

I etterkontrollen pekes det på at det i førstehåndsomsetningen brukes flere ulike omsetningsformer; auksjon, kontraktsalg, direkteavtaler og egenovertakelse. Sjømat Norge vil understreke at det ikke nødvendigvis er den omsetningsformen som gir den høyeste førstehåndsprisen som gir grunnlag for høyest verdiskaping av råstoffet.

Forskjellige omsetningsformer har ulike styrker og svakheter. I noen situasjoner vil en velfungerende auksjon være hensiktsmessig og bidra til at råstoff blir tilgjengelig for aktører i fiskeindustrien og at kjøperen med størst betalingsvilje vinner råstoffet. På den annen side vil kontraktsalg kunne gi bedrifter mulighet til planlegging av produksjonen, sikre at fisker har trygghet for salg slik at fisket blir gjennomført, gi nødvendig trygghet til å gjøre investeringer, etablere varige kunderelasjoner og å bygge sterke verdikjeder. Samlet sett kan dette gi en høyere samfunnsøkonomisk verdiskaping, selv om prisen på første hånd kunne vært høyere om fisken ble omsatt på auksjon. Forutsigbarhet har også en pris/verdi. Sjømatindustriutvalget (NOU 2014:16 på side 63) påpekte forhold som gjør at omsetningsformer som gir anledning til vertikal koordinering er nødvendig:

«Ytterpunktene i organiseringen er henholdsvis auksjonsbasert salg mellom frittstående aktører i den ene enden, og i den andre enden vertikal integrasjon, der alle leddene i verdikjeden er kontrollert av en aktør. Organisasjonsformene har ulike styrker og svakheter.

Hvilken form som er å foretrekke avhenger av en rekke forhold og ulike organisasjonsformer kan ofte være i bruk i samme verdikjede.

Faktorer som tilsier større behov for vertikal koordinering er eksempelvis økende kundekrav, kvalitet og transaksjonskostnader. Betjener man kunder som stiller høye krav til forutsigbart volum, kvalitet og leveransetidspunkt kan dette bety at man bør ha stor grad av kontroll over spesielt råstofftilførsel. Kvalitet er vanskelig å måle. I slike tilfeller er det ofte nyttig å kontrollere råstofftilførselen. Å skaffe det råstoff man ønsker gjennom kjøp fra eksterne aktører kan medføre store transaksjonskostnader, blant annet knyttet til prisforhandlinger og leveringsbetingelser. I slike tilfeller vil ofte vertikal integrasjon være å foretrekke.»

Det er Sjømat Norges klare oppfatning at reguleringen av førstehåndsomsetningen må muliggjøre at det bygges sterke verdikjeder. Derfor må det åpnes for en variasjon av omsetningsformer.

Utenlandske fartøys valg av omsetningsform må være frivillig og uavhengig av salgslagenes forretnings- og omsetningsregler. Sjømat Norge mener prinsipielt at handelen med råstoff fra utenlandske fartøy bør være uten begrensninger og kunne omsettes fritt. Vi er i denne sammenheng kjent med at Pelagia ASA har klaget staten inn for EFTAs overvåkingsorgan (ESA). I klagen er det bl.a. argumentert for at reglene i fiskesalgslagsloven er i strid med EUs markedsforordning, og at salgslagene ikke har ubegrenset kompetanse til å fastsette bindende regler overfor ikke-medlemmer av salgslaget. Sjømat Norge vil understreke at utenlandske fiskere ikke er medlem av fiskesalgslagene og at de ikke utøver innflytelse over valgene fiskesalgslagene foretar.

Uavhengig av dette er det uansett Sjømat Norges klare oppfatning at utenlandske fiskere selv må få velge omsetningsform, og at de kun må pålegges krav til dokumentasjon av ressursuttaket. Dette må reflekteres i lagsavgiften.

Erfaring fra pelagisk industri viser at utenlandske fartøy leverer pelagiske fangster til Norge i perioder etter at norske fartøy har avsluttet sesongen. I disse periodene er det rom for å levere på kontrakt. Det er en tydelig tilbakemelding fra våre medlemmer, at mange utenlandske fartøy avviser å gå til Norge når de blir ilagt auksjonsplikt. Dette skyldes usikkerheten auksjon bidrar til, bl.a. på grunn av regler om utbudsområder, gangtid og pris. Tap av dette råstoffet bidrar til et verditap i flere ledd, ved at en går glipp av fisk av høy kvalitet som gir god betaling i første og andre hånd.

Særegent for fisket på pelagiske bestander, er at fartøyene er svært mobile og fisket kan foregå i ulike økonomiske soner og internasjonalt farvann. Fartøyene kan i praksis levere fangster hvor de vil. I Norge har industrien tradisjonelt tatt imot en større andel fangster fra utenlandske fartøy og tilbudt konkurransedyktige priser.

Konkurransen om råstoffet er hard og preget av at kvotene på viktige bestander er sterkt nedadgående. Råstoffstrømmene har endret seg betydelig og konkurransen om råstoffet skjer nå på svært ulike vilkår. Enkelte land omkring oss fører en proteksjonistisk linje og har etablert mekanismer som innebærer at en større andel av fangstene må landes hjemme for å unngå tap av kvote eller i pris. Norsk industri er avhengig av en jevn tilførsel av råstoff, også fra utenlandske fartøy. Får ikke industrien tak i dette råstoffet, vil en viktig del av næringsgrunnlaget bortfalle. Derfor kan vi ikke akseptere en regulering av førstehåndsomsetningen som begrenser tilgangen til dette råstoffet. Skipper er nærmest til å avgjøre om auksjon eller direkteleveringsavtaler er

best egnet når fisken skal selges, og om norsk industri i så måte er en attraktiv kjøper, kan konkurrere på pris og eventuelt ha muligheten til å binde seg til en viss tidshorisont dersom det er ønskelig for begge parter.

Ressurskontroll er et offentlig anliggende og må ha legitimitet. Sjømat Norge mener prinsipielt at dokumentasjonen av ressursuttaket og ressurskontrollen må legges til og utøves av egnet offentlig organ. Organet må ha nødvendige fullmakter til å gjennomføre en fullverdig kontroll av fangster, både på sjøen og land. Det er i seg selv problematisk at salgslagene utøver kontroll overfor egne eiere, og videre at kontrollen er ulik mellom salgslagene, både i utøvelse, hyppighet og ressursbruk. Blant befolkningen stilles det stadig strengere krav til at ressursene vi høster av forvaltes på en bærekraftig måte. Det er derfor grunnleggende at ressurskontrollen utføres på en slik måte at lovformålene i havressursloven og fiskesalgslagsloven ivaretas; at ressursregnskapet føres korrekt, at det foreligger likebehandling og det ilegges effektive reaksjoner ved overtredelse. NFDs konklusjon om at det gjeldende regelverket «ikke sikrer en tilstrekkelig effektiv og legitim praktisering av kontrolloppgavene», understreker viktigheten av at kontrollansvaret legges til offentlige myndigheter.

Salgslagene må underlegges et reelt offentlig tilsyn og kontroll. I etterkontrollrapporten vises det til at salgslagene er underlagt tre former for ekstern kontroll: revisor, kontrollkomité og statens kontrollør. Revisor kontrollerer primært regnskapet, at det er korrekt og i tråd med lover, regler og god regnskapsskikk.

Kontrollkomiteen velges av årsmøtet i salgslagene og består i hovedsak av medlemmer av laget, men ikke av styremedlemmer eller ansatte. De er fiskere og har dermed økonomiske interesser i virksomheten.

Statens kontrollører skal sikre at salgslagene er underlagt ekstern kontroll og at systemet i fiskesalgslagsloven, har tilstrekkelig legitimitet, jf. Prop. 93 L (2012-2013) om lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalgslagslova) side 41. Kontrollørenes ansvar er videre utdypet i forskrift om statens kontrollører for fiskesalgslagene. I § 2 er slått fast at kontrolløren skal følge virksomheten og kontrollere at den er i samsvar med god forretnings- og forvaltningsskikk, at virksomheten drives innenfor rammene av gjeldende rett, herunder at eneretten til å fastsette minstepris, salgsvilkår og omsetningsformer utøves på forsvarlig vis. I Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat til forskriften datert 10. oktober 2013 er det uttalt at:

«Departementet legg likevel til grunn at kontrollørane skal sjå til at salslaga opptre heiderleg, korrekt og viser godt skjønn når dei utøver myndigheita si. Kontrollørane skal også sjå til at salslaga har nødvendig kompetanse. Det skalførast tilsyn med at salslaga ikkje misbrukar monopolstillinga.»

All den tid salgslagene er private virksomheter som er tiltrodd offentlig myndighetsutøvelse ved lov, samt monopolmakt, foreligger det et etter Sjømat Norges skjønn et sterkt behov for effektive og troverdige kontrollmekanismer.

Statens kontrollører var ved innføringen av fiskesalgslagsloven tiltenkt en rolle som skulle bidra til å balansere makt og sikre legitimitet. Ved innføring av loven ble ordningen styrket og tydeliggjort med en egen bestemmelse i loven og en egen forskrift som regulerer ordningen.

I samme høringsnotat på side 8 heter det videre:

«Det er ein føresetnad for systemet at fiskesalslaga har tilstrekkeleg legitimitet som objektiv kontrollstyresmakt. Denne legitimiteten kan verte utfordra sidan salsalga heilt og fullt er eigd av fiskarane, og kontrollen med salslagene i praksis inneber tilsyn med at dei som eig salslaget følgjer lovverket. I eit slikt perspektiv vil statens kontrollørar ha ein viktig funksjon.»

For å sikre legitimitet, skulle departementet blant annet sørge for årlige møter mellom salslagene, kontrollørene og kjøpernes organisasjoner. Denne plikten har departementet kun i begrenset grad fulgt opp. I 2020 ble plikten avvirket i en forskriftsendring som ikke ble sendt på høring. Med det ble statens kontrollørs balanserende rolle svekket.

Det er på det rene at dagens ordning med statens kontrollør ikke fungerer.

I etterkontrollrapporten er det vist til at kontrollørene har liten kapasitet til å utøve reell kontroll, utover å lese styredokumenter og delta i styremøter. Selv om sentrale elementer salslagene har fastsatt i tråd med fullmaktene i fiskesalsslagsloven har blitt utfordret rettslig, slik som prisinformasjonssaken fra 2021 og retten til å regulere høsting (Themisdømmen), er vi ikke kjent med at dette har blitt problematisert av statens kontrollører. Det har også vært saker hvor norsk industri har ment at salslagene har misbrukt sin monopolmakt. Et konkret eksempel som kan trekkes frem er den såkalte Islandloddessaken fra januar 2022. Da ble reglene for omsetning endret på kort varsel og i strid med inngått prisavtale. Endingen medførte at fiskerne/rederiet ikke måtte tilby fangsten til norske kjøpere. Sjømat Norge måtte selv forfølge saken som til slutt endte i utenomrettslig forlik i desember samme år.

Videre er det avdekket i etterkontrollen at salslagene har ulik forståelse av i hvilken grad alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper skal ivaretas når salslagene utøver sin myndighet, som for eksempel habilitet, krav til skriftlighet av beslutninger og vedtak, notoritet og offentlighetens innsynskrav. Dette ville det være naturlig at statens kontrollører fanget opp i sin kontroll med salslagene. Ordningen fremstår etter Sjømat Norges skjønn som uegnet til å ivareta betryggende kontroll med utøvelsen av salgslagenes fullmakter.

Forskrift om statens kontrollører for fiskesalslagene åpner for at kontrollørene skal hjelpe myndighetene med å «få fram opplysninger om økonomien og drifta til salgslaga når vedkommande blir beden om slike opplysninger», jf. § 2 tredje ledd. Lagene rår over omfattende midler som stammer både fra forretningsdrift og inndratte midler, som igjen reguleres av ulike regelsett for deres bruk og formål. I 2025 ble det omsatt råstoff gjennom salslagene til en verdi av ca. 39 milliarder kroner. Av dette utgjorde om lag 33 milliarder kroner råstoff landet av norske fartøy. Både omfanget av og at verdiene som forvaltes av salslagene er basert på ressurser som tilhører fellesskapet Norge, tilsier at det er helt nødvendig at det offentlige kan føre en effektiv og troverdig kontroll med deres virksomhet.

Et ytterligere moment er at salslagene er gitt myndighet til å ilegge avgift på førstehåndsomsetningen. Loven oppstiller skranker for hva avgiftsmidlene, som er skattefrie inntekter, kan brukes til. Det fremkommer imidlertid at de ulike lagene tolker handlingsrommet her ulikt. Det er avdekket at ulike salgslag for eksempel sponser lokale idrettslag, konferanser og årsmøter i faglag. I tillegg bruker salslagene ressurser på å sikre rammevilkår for egen drift og dagens maktbalanse gjennom politisk påvirkningsarbeid.

Videre har enkelte salgslag eierinteresser via datterselskap i virksomheter som opptre i konkurranseflaten til fiskeindustrien. Dette legger til rette for sammenblanding av salgslagenes ulike roller, som igjen understreker behovet for tilbørlig offentlig tilsyn og kontroll.

Salgslagenes ulike holdning til og forståelse av hva som ligger i deres rolle som forvaltningsmyndighet, forsterker også behovet for kontroll og ettersyn. At forvaltningen ikke har benyttet seg av adgangen til å få innsikt i salgslagenes virksomhet gjennom kontrollørene, er uheldig. Dette, sammenholdt med at hjemlene for forvaltningens instruksjonsmyndighet dersom det avdekkes eller foreligger irregulære forhold er begrenset, er en betydelig svakhet ved systemet. Dette svekker tilliten og legitimitet til systemet i fiskesalgslageloven.

Det er staten som bør ha kontroll og styring med at salgslagene utøver sine oppgaver i tråd med loven med hjemmel i lov, og loven bør dermed også utstyres med nødvendige bestemmelser som ivaretar disse hensynene. Ordningen med statens kontrollører bør avvikles og erstattes av et effektivt tilsyn.

Meglingsinstituttet har ikke fungert. Dette ble i sin tid etablert som et konflikthåndteringsverktøy, som er ment å gi legitimitet til salgslagenes vide adgang til å fastsette minstepris. Ordningen er knapt brukt. Salgslagenes adgang til å fastsette minstepris uavhengig av utfallet av meglingen, påvirker dynamikken i forhandlingene og undergraver hensynet bak megling. Når ordningen ikke fungerer for et så snevert område som minstepris, på grunn av lagenes adgang til å fastsette ensidig, er det vår oppfatning at ordningen heller ikke vil fungere for forretningsreglene. Sjømat Norge mener at ordningen må avvikles.

4. Oppsummering

Nærings- og fiskeridepartementet har i sin etterkontroll avdekket omfattende svakheter med fiskesalgslagsloven. Disse kan ikke repareres gjennom justering av loven. Sjømat Norge mener at det nå er nødvendig å gjennomføre en fullstendig lovrevisjon som ser på hele førstehåndsomsetningen.

Sjømat Norge mener prinsipielt at loven må oppheves.

Det er ikke grunnlag for å gi ett ledd i verdikjeden monopol og fullmakt til å fastsette bindende betingelser for handel med viltlevende marine ressurser i første hånd. Eventuelle bindende reguleringer av handelen, og dertil inngripen i avtalefriheten mellom kjøper og selger, må foretas av offentlige myndigheter. Ressurskontroll og registrering av ressursuttaket er offentlige oppgaver som ikke kan tilligge fiskesalgslag.

På veien mot en avvikling av fiskesalgslagsloven, må salgslagene gjøres nøytrale ved at industrien får likeverdig innflytelse i styrende organer, med representasjon som er likeverdig med fangstleddet.

Videre må:

- Forretningsreglene må revideres slik at de ivaretar verdikjeden som sådan og ikke ensidig fokuserer på optimalisering for ett ledd.
- Ressurskontroll og dokumentasjon av ressursuttak er et offentlig ansvar som må styrkes og flyttes ut av salgslagene og til et egnet offentlig organ.
- Utenlandske fartøys valg av omsetningsform må være frivillig og uavhengig av salgslagenes forretnings- og omsetningsregler. Det kan ikke kreves betaling for tjenester utenlandske fartøy ikke benytter.

- Viltlevende marine ressurser fanget på norske kvoter skal gjøres reelt tilgjengelig for norsk industri. Det kan gjøres ved at råstoff omsettes via auksjon eller andre omsetningsformer.
- Valg av omsetningsform i første hånd må som hovedregel være frivillig.
- Dersom det er nødvendig for å sikre at råstoffet blir reelt tilgjengelig for verdiskapning i Norge, kan det være nødvendig å gripe inn i avtalefriheten:
 - En slik inngripen kan være tvungen omsetningsform, men er ikke begrenset til det.
 - Behov for inngripen må vurderes konkret, på bakgrunn av næringsstruktur, grad av lukkede verdikjeder, råstoffkvalitet og varens beskaffenhet.
 - Inngrep i avtalefriheten må reguleres, og beslutning må tilligge offentlig myndighet, etter innspill fra næringsorganisasjonene.
 - Tvungen omsetningsform – auksjon eller avtale - skal som hovedregel ikke omfatte mer enn 50 % av råstoffet.
 - For fryst torsk og sei er det i dag etablert tvungen auksjon på minst 50 % av råstoffet i hvitfisklagene. Dette er gjort for å sikre at råstoffet blir tilgjengelig for norsk industri. Sjømat Norge støtter økt bruk av frystauksjon også ut over 50 % for fryst torsk og sei. Auksjonene må være reelle. Sjømat Norge mener at det også med økt bruk av auksjon må være mulig med differensierte omsetningsformer.
 - Eventuelle endringer i krav til omsetningsform, eller annet, må ikke svekke det industrielle driftsgrunnlaget for den delen av flåten/industrien som allerede er underlaget aktivitetsplikt.

Vennlig hilsen
Sjømat Norge



Geir Ove Ystmark
Adm. dir