



Innst. 215 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Meld. St. 10 (2015–2016)

Innstilling fra næringskomiteen om en konkurransekraftig sjømatindustri

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Sjømatindustrien og den marine næringen spiller en viktig rolle i utviklingen av en fremtidsrettet bioøkonomi. 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.

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.

Sjømatnæringen må sees som en helhetlig verdikjede. Den tradisjonelle oppfatningen av verdikjeden med fiskeflåten på den ene siden og sjømatindustrien på den andre er i endring. 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 gjennomføre ønskede omstillinger og innovasjoner.

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

I meldingen foreslår regjeringen tiltak som kan bidra til å øke verdiskapingen i industriledet og i sjømatnæringen for øvrig. For å styrke evnen til ønsket omstilling og innovasjon og slik fremme konkurransekraften og verdiskapingen i sjømatindustrien vil regjeringen forenkle og gi næringen fleksibilitet gjennom blant annet å legge til rette for økt valgfrihet og løsne reguleringsgrepet på noen områder, og styrke legitimiteten, samhandlingen og effektiviteten i verdikjeden.

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. Utvalgets arbeid skulle legge bærekraftig produksjon til grunn og ta utgangspunkt i markedsmessige forhold. For en fullstendig oversikt over utvalgets forslag vises det til NOU 2014:16 delkapittel 2.5.

1.1.1 Hovedinnholdet i meldingen

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 avhengige 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 innenfor hvitfiskindustrien.

Sjømatindustriens grad av kontroll på råstoffet, både mht. kvalitet og tilførsel, påvirker industriens produksjonsmuligheter, utnyttelse av kapitalutstyr og arbeidskraft, samt muligheten til stabile leveran-

ser til markedene. For havbrukssektoren er dette en mindre utfordring, men innenfor 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.

Regjeringen ønsker en god ivaretagelse 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.

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 torsketralgruppen for fartøy uten leveringsplikt. Forbudet mot ombordproduksjon kan i dag vanskelig sies å beskytte den norske landindustrien, ettersom 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 videreførde sitt råstoff.

Sampillet i verdikjeden er av sentral betydning. Mens man innenfor 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, kostnadskrevene. Regjeringen foreslår derfor å forenkle og gi næringen økt fleksibilitet ved at pliktene ikke videreføres i samme form.

Regjeringen foreslår å regionalisere leveringsplikten 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 foreslår å oppheve denne. Aktivitetsplikten vurderes som et distriktpolitisk 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 markeds plasser 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 markeds plass. 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 markeds mekanismen

kan fungere bedre. Dette vil i sum kunne forenkle samhandlingen i verdikjeden, øke legitimiteten til selve fastsettelsen og bidra til økt verdiskaping.

Økt verdiskaping i sjømatindustrien krever at en forbedrer og styrker sentrale innsatsfaktorer for industrien. Norge har en betydelig satsing på marin forskning og utvikling, men hoveddelen av midlene er naturlig rettet inn mot grunnleggende problemstillinger innenfor 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 Norges virkemidler. Regjeringen ser likevel behovet for å styrke spesifikke virkemidler for marin sektor i 2016, herunder Forskningsrådets ordninger som retter seg mot sjømatindustrien.

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.

1.2 Nærmere om bakgrunn og premisser for meldingen

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.

Sjømatindustrien, særlig innenfor 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 innenfor havbruk. Sjømatindustrien er avhengig av godt samspill med både fangstleddet og havbruksproduksjonen for å sikre jevn tilgang på råstoff av god kvalitet.

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 markeds kunnskap i verdikjeden. Aktørene kan imidlertid inngå avtaler og kontrakter og samarbeide på andre måter for å øke samhandlingen.

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.

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

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.

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.

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 innenfor villfisk, og da særlig hvitfisk. Det er denne delen av industrien som over tid har hatt lavest lønnsomhet og de største utfordringene. Det er derfor villfisk, og spesielt hvitfisk, som får størst oppmerksomhet i denne meldingen. NOU 2014:16 ble sendt på høring 16. desember 2014 med frist til å avgi høringsuttalelse 30. mars 2015. Nærings- og fiskeridepartementet mottok 77 høringsvar.

1.3 Nærmere om status og utviklingstrekk i sjømatindustrien

Norsk sjømatindustri bestod i 2013 av omtrent 440 bedrifter som til sammen utgjorde ca. 9 700 årsverk og hvor sektorene 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 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 innenfor engroshandel med sjømat som sysselsetter vel 1 300 årsverk. Dette er bedrifter som primært driver med handel/distribusjon, og ikke foredling.

Det er store forskjeller mellom den fangstbaserte næringen og oppdrett. Mens dagens oppdrettsnæring består av mange, ofte helintegreerte 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. Spesielt innenfor hvitfisk er det mye mindre volum enn i havbruk og pelagisk sektor. Bearbeidingsgraden varierer mye mellom artene. For hvitfisk er andelen ca. 43 pst., pelagisk ca. 48 pst., pelagisk konsumråstoff 35 pst., laksefisk ca. 24 pst. og skaldyr ca. 85 pst.

Ifølge driftsundersøkelsen for fiskeindustrien utarbeidet av Nofima, har lønnsomheten i norsk sjø-

matindustri vært svak i en årrekke, særlig innenfor filet av hvitfisk. Lønnsomheten er best i de store bedriftene. Det er særlig klippfisk, tørrfisk og pelagisk konsumindustri som utmerker seg positivt. Forsatt har deler av filetindustrien problemer med å oppnå lønnsom produksjon.

En svakere norsk krone sett opp mot fremmed valuta øker konkurranseevnen og derigjennom lønnsomheten til norske industri- og eksportbedrifter. En gunstig valutasisituasjon i 2014 med svekket krone har derfor hatt stor betydning for inntjeningen til norske sjømatindustribedrifter. Denne utviklingen har fortsatt inn i 2015.

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. Hele 62 pst. av den totale verdien eksporteres 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.

1.3.1 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 var om lag 896 000 tonn, til en førstehandsverdi på 8,6 mrd. kroner i 2014. Eksportverdien fra hvitfisknæringen nådde samme år rundt 12 mrd. kroner, et rekordår for norsk hvitfisk.

Utviklingen i hvitfisksektoren over tid viser at bearbeidingsgraden er synkende.

Filetindustrien innenfor hvitfisk har vært en av de største sektorene i norsk sjømatindustri etter at næringen vokste frem fra midten av 1950-tallet. De-reguleringer og bortfall av subsidier i 1990-årene førte sammen med konkurransebildet til en sterk reduksjon i antall filetbedrifter i Norge. Filetindustrien i hvitfisksektoren er fremdeles en viktig del av sjømatindustrien, med 10–12 større bedrifter. Filetproduktene eksporteres til Danmark, Frankrike, Sverige og Storbritannia.

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.

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. Store tradere innenfor hvitfisksektoren er også lokalisert i regionen. Klippfisk er i dag det viktigste hvitfiskproduktet målt i verdi, og 35 klippfiskbedrifter eksporterte i 2014 for til sammen 3,7 mrd. kroner. 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.

Om lag 50 norske aktører eksporterer tørrfisk og andre tørkede produkter av hvitfisk som hoder og rygger. Tørrfisksektoren holder i hovedsak til i Lofoten. Eksporten går i all hovedsak til Italia og Nigeria. Norge eksporterte tørrfiskprodukter for om lag 900 mill. kroner i 2014.

Saltfisk utgjør råstoffet til både norsk og portugisisk klippfiskproduksjon. I dag er det om lag 100 norske produsenter av saltfisk langs norskekysten. Saltfisk produseres ofte i kombinasjon med annen prosessering. Eksporten av saltfisk, både hel og filet, endte på 909 mill. kroner i 2014. Lønnsomheten i saltfiskindustrien har vært svak i en årrekke, men her, som i andre sektorer, er spredningen mellom bedriftene stor.

1.3.2 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. 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. Sektoren består av mange små aktører som kjøper pelagisk råstoff i tillegg til annet fiskeråstoff. I den norske konsumindustrien er sild det mest videreforedledte 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 forindustrien til lakse-næringen.

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.

1.3.3 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. 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. 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 aktive bedrifter også innenfor hvitfiskproduksjon.

1.3.4 Laksefisk – laks og ørret

Om lag 80–85 pst. av laksen som produseres i Norge, går ut av landet ubearbeidet. Produksjonen av laks og ørret har økt 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 2014 gikk over tre firede-ler av total eksport av fersk ubearbeidet laks, både i kvantum og verdi, til EU.

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 2014 hadde de ti største aktørene økt sin andel til ca. 70 pst. av produksjonen i Norge. Dagens oppdrettsnæring som produserer laks og ørret, består av om lag 130 selskaper.

Lønnsomheten i de ulike leddene i verdikjeden varierer mye. Innenfor slakting og videreforedling er lønnsomheten langt lavere enn for bedrifter innenfor matfiskproduksjon. 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. I dag eier store norske oppdrettselskaper foredlingsanlegg og sløyelinjer både i EU og nær andre konsummarkeder.

1.4 Hele fisken i bruk – hele året

1.4.1 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 kvaliteten, 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.

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. 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. En rekke høringsinnspill har pekt på at kvalitet i alle ledd er en av næringens største utfordringer. 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.

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 minstepris-systemet og hvordan man kan forenkle selve minsteprisfastsettelsen, jf. kapittel 9 i meldingen.

Det er ifølge Nofima en klar sammenheng mellom hvilke redskaper som brukes og kvaliteten på fisken. Krokredskapene line og juksa kommer best ut. I tillegg kan levendelagring av fisk bidra til å øke kompetansen og bevisstheten rundt skånsom fangstbehandling. Levendelagring bidrar dermed ikke bare til sesongutjevning, men øker også kvaliteten på fisken.

Den 1. januar 2015 trådte prøveordningen med kvalitetstilsyn i kraft. Etter bestemmelsen skal Norges Råfisklag føre tilsyn med fiskekvalitetsforskriftens §§ 5-8 for hvitfisksektoren i Nordland, Troms og Finnmark. Ordningen pålegger fiskesalgslagene å påse at næringen selv tar ansvar for å fremme kvaliteten på råstoffet. 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.

1.4.2 Bedre utnyttelse av restråstoff og mindre svinn

Marint restråstoff er en verdifull ressurs som i fremtiden bør utnyttes i mye større grad enn i dag. Ivaretagelse 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. 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.

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

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. Landindustrien er heller ikke i stand til å ta imot dette over alt per i dag. Næringen må derfor selv inntil videre vurdere hvordan restråstoffet skal utnyttes på en god måte. Departementet vil arbeide for at reguleringen av næringen, herunder regler for fartøyutforming, ikke hindrer at verdifullt biologisk materiale blir tatt vare på og utnyttet.

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. Det er viktig å sikre kvalitetsbevarende håndtering.

1.4.3 Jevnere råstofftilgang

Sjømatindustriutvalget peker på at norske fiskeressurser er gjenstand for store naturlige svingninger fra år til år. En rekke høringsinstanser mener det viktigste tiltaket for økt lønnsomhet i sjømatindustrien er at industrien får tilgang på mer ferskt råstoff.

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. Arbeidet med å jevne ut sesongen må derfor sees opp imot fangsteffektivitet og lave fangstkostnader under skrei- og vårtorskefisket i første halvår.

Ujevn råstofftilførsel gjør industriproduksjon krevende, med 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. 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.

Regjeringen vil legge til rette for regulerings tiltak som kan ivareta industriens behov for jevnere råstofftilgang. Tiltak som er relevante i denne sammenheng er for eksempel ferskfiskordningen, kvotefleksibilitet, levendelagring og endring av kvoteår.

Den tidligere bifangstordningen på torsk for konsjonelle 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. Det er særlig Finnmark som har hatt nytte av ferskfiskordningen ettersom det er i denne regionen fisket i hovedsak foregår i andre halvår. Regjeringen vil videreføre ferskfiskordningen og evaluere den senest i løpet av 2017.

Foreløpig er levendelagret fisk i stor grad eksportert hel fersk og ikke benyttet som råstoff til bearbeiding i industrien. Levendelagring av torsk har økt betraktelig de siste årene som følge av 50 pst. kvotebonus til fiskeren. Det er viktig med forutsigbare rammevilkår for aktørene innenfor levendelagring. Regjeringen vil videreføre kvotebonus ut 2017. Ordningen vil bli evaluert senest i løpet av 2017.

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 ett 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 sjømatindustrien i Øst-Finnmark, og at ferskfiskordningen, kvotebonus og levendelagring av torsk er tiltak som fungerer godt for at industrien skal ha tilgang på råstoff. Det er knyttet usikkerhet til hvordan en endring av kvoteåret vil virke, og om det vil være et effektivt virkemiddel for å oppnå et jevnt landingsmønster i torskefiskeriet. Regjeringen vil utrede flytting av kvoteåret.

1.4.4 Økt merverdi – fra råvare til høykvalitetsprodukter

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.

Sporings- og merkingssystemer er nødvendig for å sikre god logistikk, kvalitet og redelighet. 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 ifra ulike initiativ og med ulik offentlig involvering. Det finnes obligatoriske merkekrav, offentlige frivillige merkeordninger og private merkeordninger som Marine Stewardship Council (MSC) og Aquaculture Stewardship Council (ASC).

1.4.5 Økt konsum av sjømat i Norge

Produktutvikling og dagligvarehandelens vilje til satsing på sjømat gir positiv utvikling i konsumet av sjømat. 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.

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.

I folkehelsemeldingen Meld. St. 19 (2014–2015) står det at befolkningen skal få bedre og mer målrettet informasjon om sammenhengen mellom kosthold og helse. 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 innenfor fiskeri- og havbruksnæringen.

1.5 Friere redskapsvalg, fartøyutforming og ombordproduksjon

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

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 foreslår å åpne for fritt redskapsvalg og fri fartøyutforming, herunder også tilgang til ombordproduksjon. Begrensninger som ivaretar ressurs hensyn bør fortsatt videreføres.

1.5.1 Redskapsvalg

I noen tilfeller er det i de senere årene innført større grad av redskapsfleksibilitet i og mellom de ulike gruppene. 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. Fritt redskapsvalg må derfor vurderes spesifikt innenfor hvert fiske og i sammenheng med de målsettinger som ulike fiskerireguleringer skal oppfylle. Departementet vil arbeide videre med å legge til rette for friere redskapsvalg der dette er hensiktsmessig.

1.5.2 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 en størrelse på fartøyet som er tilpasset fartøyets driftsgrunnlag. Det er på den annen side rimelig å anta at en helt fri fartøyutforming uten størrelsesbegrensninger vil kunne medføre en kapasitetsøkning. 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. En økt overkapasitet kan representere en trussel mot fiskebestandene, spesielt innenfor svakt regulerte eller uregulerte fiskerier. En fri fartøyutforming vil slik kunne medføre økt press på uregulerte arter.

Flere fartøygrupper i havfiskeflåten har etter hvert fått hevet begrensningen på største lasteromsvolum betydelig. 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. Spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig lasteromsgrense i den enkelte fartøygruppe, vil også bli sett i sammenheng med spørsmålet om gradvis å pålegge ilandføring av alt biologisk materiale fra fangsten, slik havressursloven § 15 gir hjemmel til.

1.5.3 Ombordproduksjon

I de fleste fiskerier er det i dag adgang til å foredle fangsten om bord på fartøyet. Det viktigste unntaket 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, uten særlig tillatelse. 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.

Departementet mener at det er vanskelig å påvise at forbudet mot ombordproduksjon medfører flere arbeidsplasser på land. En omlegging til ombordproduksjon vil kunne ha positiv betydning for graden av utnyttelse av restråstoff. Å gi fartøygruppen anledning til ombordproduksjon vil gi 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.

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 sløyning og hodekapping.

Videreforedling av kongekrabbe har en sterkere distriktpolitisk 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.

1.6 Aktivitetskravet i deltakerloven

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 deltakerloven § 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 fiskefartøy (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 fiskefartøy.

1.6.1 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». 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 kystsammfunnene, 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.

1.6.2 Vekting av deltakerlovens formål

Det er 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 kystsammfunnene, jf. deltakerloven § 1 c og sjømatindustriutvalgets forutsetning. En vurdering av aktivitetskravet må slik 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 end-

ring ikke vil komme kystbefolkningen til gode. Regjeringen ønsker derfor ikke å foreslå en endring av aktivitetskravet i deltakerloven.

1.6.3 Nærmere om mulighetene som ligger i deltakerloven i dag

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.

Departementet mener 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. Situasjonen i de enkelte fiskeriene kan imidlertid være 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.

1.6.4 De tre pliktene – leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt

Sjømatindustriutvalget anbefaler at leverings- og bearbeidingsplikten avvikles med den 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. Utvalgets flertall mener bearbeidingsplikten hindrer bedriftene i å utnytte prisvariasjoner mellom foredledede og ubearbeidede produkter. På denne måten reduserer plikten lønnsomheten for bedriftene. Flertallet anbefaler også å avvikle aktivitetsplikten og 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. Derfor anbefaler utvalget at avviklingen av pliktssystemet 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. Det overordnede mål for de ovennevnte pliktene har vært å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. 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 far-

tøy og anlegg sammen slik at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet.

NÆRMERE OM LEVERINGSVILKÅR

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.

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.

Som et utgangspunkt er det fartøyeier som bærer den direkte kostnaden ved leveringsforpliktelser, og industrien som har fordelene. 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 tilbudspunkt som blir kjøpt av tilgodesette anlegg, er meget lav.

Regjeringen anser det lite aktuelt å videreføre dagens ordning, hvor leveringsplikt i liten grad innebærer den tilsktede fordelene 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 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.

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.

BEARBEIDINGSPLIKTEN

Bearbeidingsplikt er et pålegg om å videreføre 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 eller sekundære leveringsplikten, skal vedkommende fiskeindustribedrift alltid foreta bearbeiding av 70 pst. av torskefangstene før videresalg.

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.

Plikt til å foredle torsk kjøpt under leveringspliktordningen begrenser sjømatindustriens fleksibilitet. 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. Regjeringen mener at bearbeidingsplikten ikke er et egnet virkemiddel for å sikre at råstoff bearbeides og vil avvikle denne plikten.

AKTIVITETSPLIKTEN

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

Vilkår om aktivitetsplikt er et distriktpolitisk 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 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. 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. 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.

1.7 Førstehåndsomsetningen

1.7.1 Mål og premisser. Departementets vurdering

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

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 fiskesalgslagslova. Loven trådte i kraft 1. januar 2014 og viderefører i stor grad systemet med førstehåndsomsetning i råfiskloven av 1951.

Salgslagene er gjennom fiskesalgslagsloven gitt enerett til å organisere førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge. 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.

Det norske omsetningssystemet er transparent og unikt i global sammenheng. Førstehåndsomsetningen av fisk gjennom de seks salgslagene utgjorde 17,3 mrd. i 2014. Både sjømatindustriutvalget og samtlige høringsinstanser forutsetter eller uttrykker støtte til at det fortsatt skal være en lovpålagt førstehåndsomsetning av fisk i Norge. Departementet legger til grunn at all omsetning av villfisk fortsatt skal skje ved obligatorisk omsetning av fisk gjennom fiskesalgslag. 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.

Dagens lov 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. 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 minstepris-system i ulik grad hindrer markedssignaler i å nå frem til fisker.

1.7.2 Eierskapet til salgslagene

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

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 ovennevnte foreslår regjeringen at eierskapet til salgslagene ligger fast, men at det tilrettelegges for en mer balansert markedsplass.

1.7.3 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.

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. Foreløpige analyser av minstepris viser at det kun er i noen perioder i enkeltår hvor minstepris sannsynligvis har vært bindende for en betydelig del av fangsten. Der som minstepris overstiger markedsprisen, står bedriftene i teorien fritt til å avgjøre om de vil kjøpe fisken eller ikke. I sjømatindustrien har det imidlertid alltid vært noen som fortsetter å kjøpe fisk til tross for at industrien går med tap. 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.

Minsteprisen og minsteprissystemet kan også ha effekter på andre faktorer. Når minsteprisen blir bin-

dende, oppstår det et sterkt insentiv for feilrapportering av fangstmengde. Økt mengde bidrar til økt press på prisene og dermed forsterkes insentivet til juks. Videre kan en ikke se bort fra at minsteprisen kan gi insentiver til på hvilket tidspunkt fisken fiskes, kvalitet på fisken og på ulike vis effektiviteten i verdikjeden.

I sum kan dette føre til at det som er rasjonelt for den enkelte fisker 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.

Noen steder anvendes fortsatt minstepris som omsetningspris. Med dette forstås at oppnådd pris er lik minstepris. I regioner der det i realiteten bare er én eller to kjøpere, er det fortsatt tydelig at minsteprisen definerer omsetningsprisen på hvitfisk, også i de periodene der det betales betydelig merpris i øvrige regioner.

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 derfor vært diskutert hvorvidt flåten fortsatt trenger den form for beskyttelse som minsteprisen gir.

Det er den minste flåten som er minst mobil. Som Tabell 9.1 i meldingen 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.

Etter departementets vurdering bør fiskesalgslagslovens bestemmelse om at det skal være en minstepris for villfisk, bestå. Dette er hovedsakelig av hensyn til den mindre flåten.

1.7.4 Forenkling av minsteprisfastsettelsen

Både industri og fiskesalgslagene peker på at det legges ned betydelige ressurser i selve minsteprisfastsettelsen.

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.

Departementet har vurdert tiltak som kan gi økt legitimitet i verdikjeden ved at kjøpersiden sikres reell medbestemmelsesrett i førstehåndsomsetningen. Det kan hevdes at begrunnelsen for salgslagene enerett til fastsettelsen av minsteprisen i mindre grad er til stede i dag enn tidligere. Det kan være hensiktsmessig å bygge videre på dagens meklingsinstitutt, men endre styrkeforholdet slik at ingen av partene har rett til å fastsette endelig pris ved uenighet. Dette må gjøres enten av selve meklingsnemda eller ved en form for voldgift. Med bakgrunn i ovennevnte vil regjeringen foreslå lovendringer som tilrettelegger for en mer balansert markeds plass gjennom å fjerne salgslagene lovbeskyttede enerett til endelig fastsettelse av minstepris. Departementet vil komme tilbake til den konkrete gjennomføringen gjennom et lovutkast.

1.7.5 Forretningsvilkår og omsetningsformer

Etter dagens lovverk har fiskesalgslagene rett og plikt til å fastsette alminnelige salgsvilkår. De kan videre avgjøre hva slags omsetningsformer som skal brukes. Både kjøper og selger er bundet av de vilkårene som fiskesalgslaget fastsetter. Med betydelige fullmakter og monopolprivilegier følger også et ansvar for salgslagene om å ha hele verdikjeden for øye i fastsettelsen av salgsbetingelser.

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. 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 vil oppfordre salgslagene til å starte et arbeid for å søke å komme frem til en felles systematikk for forretningsreglene.

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

Regjeringen vil videre foreslå å gjennomføre lovendringer som kan gi økt frihet til valg av omsetningsformer mellom kjøper og selger. Som redegjort for i kapittel 9 i meldingen er det variasjoner salgslagene imellom i hva slags omsetningsformer de tilbyr og aksepterer.

1.7.6 *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 sluttседler er dermed et svært viktig verktøy for å sikre en bærekraftig forvaltning.

Spørsmålet om salgslagenes forvaltningsansvar har vært drøftet ved flere anledninger. 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 endringer i saltvannsfiskeloven og råfiskeloven 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. I Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) påpekes 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.

Departementet mener at dette er argumenter som står seg også i dag, og at salgslagenes selvstendige ansvar for ressurskontroll derfor bør opprettholdes. Det kan likevel 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.

Nærings- og fiskeridepartementet har våren 2015 bedt Fiskeridirektoratet om en vurdering av salgslagenes kontrollarbeid. Et stort antall salgslag innenfor hvitfisk er utfordrende med tanke på ulik behandling av aktørene i næringen. 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.

1.7.7 *Salgslagsstruktur*

Det finnes i dag fem fiskesalgslag innenfor omsetningen av alle hvitfiskarter, hval, skalldyr og tang og tare. 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 innenfor hvitfisk. Enkelte høringsinstanser, blant annet Sjømat Norge og Fiskeridirektoratet, støtter utvalget i dette og mener det ikke er hensiktsmessig med så mange salgslag på hvitfiskensiden.

Departementet er skeptisk til at staten skal diktere hvor stort antall salgslag med enerett til førstehåndsomsetning det skal være. Det prinsipielt viktigste må være 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.

1.8 *FoU, kapital og arbeidskraft*

1.8.1 *Forskning og innovasjon*

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

Det finnes allerede mange gode virkemidler innenfor forskning og innovasjon. Det er 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 at en lykkes i å se på sjømatnæringen som en helhetlig verdikjede.

Norge har et betydelig omfang av marin forskning og utvikling. Virksomheten er både offentlig og privat finansiert. Resurser til marin FoU beløp seg til nær 3,6 mrd. kroner i 2013. Marin forskning omfatter forskning som grunnlag for forvaltning og næringsutvikling.

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. Havbrukssektoren har en statlig finansieringsdel på 43 pst. Dette kan imidlertid henge sammen med ulike rammebetingelser i næringen og industrien sin lave lønnsomhet over tid. 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.

Norges forskningsråd er det sentrale organet for oppfølging av regjeringens forskningspolitiske prioriteringer. Regjeringen har i forbindelse med Prop. 1 S (2015–2016) foreslått å styrke den marine forskningen, der sjømatindustrien inngår, med 15 mill. kroner gjennom Norges forskningsråd. Forskningsprogrammene deles i generelle og tematiske virkemidler. De tematiske virkemidlene består av program rettet mot prioriterte tematiske og teknologiske områder. Marin sektor er et slikt område. Samarbeid på sjømatområdet er særlig aktuelt for programmene BIONÆR, MARINFORSK, MAROFF og HAVBRUK.

Skattefunn er en rettighetsbasert skattefradragsordning som skal motivere bedrifter til å drive med forskning og utvikling. Det var i 2014 566 aktive prosjekt innenfor sektoren marin/sjømat med et samlet totalbudsjett på ca. 1,6 mrd. kroner og estimert skattelette på 276 mill. kroner. Sjømatbedrifter, med prosjekter innenfor foredling, næringsmidler eller merket «innovative og markedstilpassede produkter og entreprenørskap», utgjorde i 2015 ca. 10 pst. av de aktive marin/sjømat-prosjektene.

Fiskeri- og havbruksnæringsens 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. 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. 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.

Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Sjømatnæringsens totale andel av Innovasjon Norges tildelinger økte fra om lag 21 pst. i 2010 til totalt 25,4 pst. av totalt innvilget beløp som var på om lag 6,6 mrd. kroner i 2014. Grunnfinansieringslån til flåten utgjør den største posten til sjømatnæringsen (1,1 mrd. kroner). Det har vært en nedgang i antall tildelinger til industrien.

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 program uten tematiske begrensninger når det gjelder virkemidlene i Innovasjon Norge. Regjeringen mener det er 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.

Klyngeprogrammet er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd. Klyngeprogrammet har tre nivåer: Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Global Centres of Expertise (GCE). Arena Innovasjon Torskfisk, Bio-Tech North og Legasea er særlig relevante innenfor marin sektor. Innenfor sjømatsektoren har vi tre viktige NCE-er: NCE Seafood Innovation, NCE Aquaculture samt NCE Culinology som har vekt på utvikling av blå gastronomi. Innenfor marin sektor har Norge ingen GCE-er for tiden.

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.

1.8.2 Kapital og arbeidskraft

Historisk sett har den norske sjømatnæringsen 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 havbruksnæringsen og pelagisk næring.

Som vist til i kapittel 4 i meldingen 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 innenfor 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.

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. 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. Erfaringsvis vil halvparten av investeringene fra såkornfond gjøres i nærheten av der fondet er lokalisert.

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. Arbeidskraften i Norge er forholdsvis dyr sammenlignet med en rekke andre land. Dette, samt sjømatindustriens store sesongsvingninger, har ført til utstrakt bruk av innleid utenlandsk arbeidskraft. Det er uakseptabelt om ansatte i sjømatindustrien, uavhengig av hvor de kommer fra, gis vilkår som er under tariffbasert lønn. En slik utvikling vil 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.

Det er en langsiktig trend at arbeidsintensive jobber erstattes av digitalisering og automatisering. Både innenfor hvitfisk og laks er det et spesielt behov for automatisering av arbeidsintensive operasjoner som trimming og beinfjerning. Innenfor pelagisk industri er det utfordringer og potensial i å utvikle automatiserte sorteringssystemer.

Automatisering kan bidra til bedre effektivitet og høyere lønnsomhet. 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. Videre vil dette kunne øke kapitalbehovet i næringen, samt gjøre utnyttelse av kapitalutstyret enda mer viktig. Dermed blir også jevnere råstofftilgang og rasjonalisering ytterligere aktualisert, noe som kan gi distriktpolitiske konsekvenser.

I generasjoner har erfaringsbasert kompetanse vært den dominerende opplæringsformen for ansatte i sjømatnæringen. Dette har gitt en situasjon hvor nærmere 90 pst. av sjømatnæringens ansatte har grunnskole eller videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Både innenfor fiskeri-, havbruk- og sjømatindustri er det forventet økt etterspørsel etter formell utdanning. 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.

Hovedansvaret for rekruttering til utdanning og yrke ligger hos næringen selv. 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.

1.9 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.

1.9.1 Internasjonal markedsadgang og konkurransevilkår – status og utviklingstrekk

WTO er fortsatt den viktigste institusjonelle forankringen for norsk handelspolitikk. 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 og/eller relevant regelverk knyttet til fjerning av tekniske handelshindre mellom andre land, vil kunne påvirke konkurransevilkårene for norsk sjømatnæring på lang sikt.

Doha-runden (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. I forkant av ministermøtet i WTO i Nairobi i desember 2015 er det nå 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. 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. EFTA forhandler nå med flere land i Asia hvor sjømatnæringen allerede har et betydelig nærvær og hvor det er potensial for ytterligere vekst.

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. 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.

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.

Norge har ikke frihandelsvilkår for fisk i EU. 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. Viktige konkurrentland som Island, Færøyene og Grønland har allerede bedre vilkår på EU-markedet enn Norge for viktige produkter (bl.a. reker, pelagisk). Handel med fisk er, på samme måte som landbruksprodukter, unntatt EØS-avtalens bestemmelser, både for fri flyt av varer og generelle bestemmelser om konkurranse og statsstøtteregele.

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. De nye kvotene vil gi næringen flere muligheter til å eksportere filet- og bearbejdede pelagiske produkter til EU, og speiler dermed bedre næringens behov i dag.

SPS-avtalen regulerer hvilke hensyn et land legitimt kan ta når det fastsetter sitt nasjonale regelverk for å beskytte innbyggernes helse, dyrehelse og plantehelse. Erfaringene viser at handelsproblemer kan løses i SPS-komiteén hvis partene er innstilt på å finne en løsning. Imidlertid forblir et flertall av sakene som legges frem for komiteén, 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. Aktiv bruk av, og deltagelse i WTOs komiteer – inklusiv SPS-komiteén – 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-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. 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 avstedkommer få problemer.

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, og Mattilsynet opplever at det i økende grad stilles krav utover det som følger av internasjonale standarder. Et tett og nært samarbeid mellom næringen og myndighetene knyttet til markedsadgang er avgjørende for å få til tilfredsstillende løsninger.

1.9.2 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.

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.

Markedsadgang til viktige markeder som USA, Japan og Brasil bør prioriteres høyt.

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. Utredningen vil også særskilt se på mulige konsekvenser for sjømatnæringen i EU og USA.

I Meld. St. 29 (2014–2015) 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.

De siste års utvikling er at flere land innfører fangstsertifikat som krav for omsetning 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.

1.9.3 Markedsarbeid

Sjømatnæringen har tradisjonelt vært karakterisert ved mange små og mellomstore bedrifter med manglende økonomisk evne til å gjennomføre eget markeds- og markedsføringsarbeid i Norge og i utlandet. Denne type markedssvikt ble alt på tidlig 90-tall søkt løst ved fellesmarkedsføring av norsk fisk i utlandet, finansiert av avgift på sjømateksport.

Sjømatnæringens fellesmarkedsføringsorgan, Norges sjømatråd (Sjømatrådet), er organisert som et aksjeselskap og eies i sin helhet av Nærings- og fiskeridepartementet. Virksomheten er hjemlet fiskeeksportloven og tilknyttede forskrifter og er finansiert av næringen gjennom en årsavgift på 15 000 kro-

ner for alle eksportører og en markedsavgift av fobverdien av sjømateksporten.

I 2014 ble Sjømatrådets arbeid evaluert. Det ble pekt på at konsolideringen i sjømatnæringen, særlig innenfor laks og pelagisk sektor, samt utvikling mot mer differensierte produkter, har redusert behovet for det arbeidet Sjømatrådet gjennomfører innenfor generisk markedsføring. I etterkant av evalueringen av Norges sjømatråd sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring 13. februar 2015 endring i fiskeeksportforskriften. Endringene medfører at 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. Omfanget og nytten av den generiske markedsføringen skal evalueres jevnlig.

1.10 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

Endringer i førstehåndsomsetningen for villfisk

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. 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.

Tiltakene forventes å ha en positiv effekt på lønnsomheten og verdiskapingen i sjømatnæringen og slik også i norsk økonomi.

Endringer i leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikt

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 ved at kontroll utført av Fiskeridirektoratet blir mindre detaljert. En 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 tilbud og etterspørsel – og ikke bearbeidingsplikten – som bestemmer hvilken produksjon bedrifter er tjent med å foreta.

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. Hvis kommisjonen kan bidra til en løsning, vil det imidlertid kunne ha betydelige positive samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Ombordproduksjon

Å fjerne forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålere uten leveringsplikt vil legge til rette for økt valgfrihet, økt 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. Forslaget vil ikke ha konsekvenser for forvaltningen.

Distriktsmessige konsekvenser

Regjeringens forslag innenfor førstehåndsomsetningen vil gi økt nøytralitet og legitimitet til selve markedsplassen for fisk. De foreslåtte endringene innenfor førstehåndsomsetningen vil ikke ha særlige distriktspolitiske konsekvenser. Bedriftene vil fortsatt tilbys råstoff gjennom en regionalisert tilbudsplikt. En fjerning av bearbeidingsplikten vil derfor i svært liten grad ha distriktsmessige konsekvenser.

Formål med forbudet mot ombordproduksjon i torsketrål var å skjerme landindustrien. 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ingrid Heggø, Odd Omland, Knut Storberget og Tove-Lise Torve, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn Foss, Gunnar Gundersen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Sivert Haugen Bjørnstad og Oskar J. Grimstad, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Pollestad, fra Venstre, Pål Farstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Siv Elin Hansen, viser til at regjeringen Stoltenberg II i 2013 nedsatte et offentlig utvalg for å gjennomgå sjømatindustriens rammevilkår. Utvalget leverte i de-

semer 2014 NOU 2014:16 Sjømatindustrien, en utredning regjeringen Solberg følger opp gjennom den fremlagte stortingsmelding om en konkurransekraftig sjømatindustri.

Komiteen viser til at marine næringer utgjør en vesentlig del av Norges næringsgrunnlag, og er en viktig sektor hva gjelder å gi landet flere robuste ben å stå på i fremtiden. Sjømatnæringens kjernevirksomhet hadde i 2013 en verdiskaping i form av bidrag til BNP på 36,5 mrd. kroner og omfatter 24 920 årsverk, hvorav sjømatindustriledet stod for 10,9 mrd. kroner og 9 700 årsverk. Næringens verdiskaping utgjør om lag 3 pst. av Fastland-Norges samlede verdiskaping. Verdien av norsk sjømateksport var i 2015 på ca. 74,5 mrd. kroner.

En bærekraftig forvaltning av fiskeriene og et bærekraftig havbruk er en grunnleggende forutsetning for videreutvikling av sjømatnæringen. Samtidig understreker komiteen at det i tillegg må være et mål for politikken å legge til rette for at de marine ressursene utnyttes bærekraftig og samfunnsmessig optimalt og på en måte som gir høyest mulig verdiskaping og lønnsomhet. Ressursgrunnlaget for næringen er fordelt over hele landet. Det medfører at økende aktivitet og verdiskaping i sjømatnæringen gir ringvirkninger i hele det norske samfunnet. Komiteen peker på at en best mulig utnyttelse av ressursene våre styrker hele nasjonens konkurransevne. Økt konkurransekraft i næringslivet, herunder for sjømatindustrien, vil trygge norske arbeidsplasser og gi Norge flere ben å stå på.

Komiteen har registrert at lønnsomheten i norsk sjømatnæring gjennomgående er god, men at marginene i deler av hvitfiskindustrien har vært svake i en årrekke, særlig hva gjelder filetproduksjon av hvitfisk. Som det fremgår av den fremlagte stortingsmeldingen om en konkurransekraftig sjømatindustri, har dette medført en gradvis nedbygging av norsk hvitfiskindustri siden begynnelsen av 1990-tallet, og at stadig mer fisk siden da er sendt ubearbeidet ut av landet. Komiteen mener sjømatnæringen må ses på som en helhetlig verdikjede, der rammebetingelser som gir hele næringen styrket konkurransekraft må ses i sammenheng. Det er en rekke faktorer i hele verdikjeden som påvirker sjømatindustrien og de om lag 440 industribedriftenes evne til verdiskaping og lønnsomhet.

Komiteen merker seg at regjeringen har lagt til grunn at industriens tilgang til råstoff av god kvalitet hele året er en vesentlig faktor i arbeidet med å øke industriens konkurransekraft, og at rammebetingelser som påvirker dette er drøftet i meldingen. Likeledes har komiteen merket seg at regjeringen kontinuerlig arbeider med forbedringer i markedsadgangen for norsk fisk og håndtering av tekniske og veterinære handelshindringer, slik det fremgår av

meldingen. Dette er, sammen med økt fokus på forskning og utvikling, viktige tiltak for økt verdiskaping og konkurransekraft i sjømatindustrien.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at industriens tilgang til råstoff av god kvalitet hele året er en vesentlig faktor i arbeidet med å øke industriens konkurransekraft, men etterlyser flere tiltak og insitamentter som sikrer dette.

Komiteen er av den oppfatning at styrking av sjømatindustriens konkurransekraft er viktig for å øke lønnsomheten, og peker på at rammebetingelser som gir næringen økt fleksibilitet og bedre muligheter for samhandling i verdikjeden, betyr mye i den sammenheng.

Komiteen viser til at norsk sjømatindustri møter sterk konkurranse om råstoffet fra andre land, ofte land med betydelig lavere lønninger enn det vi har, og skal ha, i Norge. Komiteen mener at vi må svare på denne utfordringen gjennom stadig produkt- og markedsutvikling, høy kvalitet og automatisering i industrien. Sosial dumping både i flåten og på land må bekjempes.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at norsk sjømatindustri har relativt begrenset evne til å benytte seg av de eksisterende programmene i Innovasjon Norge. Disse medlemmer mener derfor at vi trenger et eget program i Innovasjon Norge for sjømatindustrien. Det er vesentlig at et slikt program utformes i nær dialog med næringen, for å finne riktig omfang og innretning.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et eget sjømatindustriprogram i Innovasjon Norge, for å stimulere til produkt- og markedsutvikling, automatisering og kvalitetsutvikling.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at Innovasjon Norge har et bredt sett med virkemidler som er tilgjengelig også for sjømatindustrien. Regjeringen prioriterer bredt innrettede programmer uten tematiske begrensninger, og har styrket innsatsen for innovasjon og næringsrettet forskning med til sammen mer enn 2,2 mrd. kroner siden 2013 inkludert SkatteFUNN-ordningen. Herunder har regjeringen styrket Miljøteknologiordningen i Innovasjon Norge og Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) og Forny2020 i Norges

Forskningsråd – programmer der prosjekter gjennomføres i tett dialog med angjeldende næringer.

Komiteen merker seg at Barentshavet er viktig og kommer til å bli enda viktigere enn i dag som leveområde for, og fangst av, fiskebestander. Dette såfremt endringene i fiskens vandringsmønster fortsetter, og som konsekvens av at nye områder blir tilgjengelige fordi sjøisen forsvinner. Erfaringene til nå viser at flere kommersielt viktige arter trekker nord og nordøstover. I tillegg kommer nye arter.

Komiteen mener samtidig at det er naturlig og riktig at Svalbardsamfunnet, som står overfor store omstillinger grunnet kullkrisen, får mulighet til å høste godene og ringvirkningene av den økte fiskeriaktiviteten rundt øygruppen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er opptatt av at det legges til rette for fiskeriaktivitet på land på Svalbard.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme med forslag i den kommende Svalbard-meldingen til hvordan økt fiskeri og annen høsting av marine ressurser kan gi positive ringvirkninger for Svalbard.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen kommer tilbake til fiskeriaktivitetens rolle på Svalbard i den stortingsmeldingen om Svalbard som er under utarbeidelse.

Hele fisken i bruk – hele året

Sjømatindustrien, særlig innen villfisksektoren, må håndtere store sesongvariasjoner, endringer i bestander, kvoter og fiskens vandringsmønster fra år til år. Utgangspunktet for sjømatindustrien er at den i forholdsvis liten grad kan påvirke tilførselen av råstoff, og med hvilken kvalitet dette blir levert. Komiteen peker på at graden av forutsigbarhet om råstoffet påvirker industriens produksjonsmuligheter, utnyttelse av kapitalutstyr og arbeidskraft, og mulighetene for stabile leveranser til markedene. For villfisk vil både reguleringene av tilgangen til fisket og systemet for førstehåndsomsetning av fisken påvirke industriens handlingsrom. Komiteen viser til at det er et godt samspill mellom fangstleddet og industrileddet i verdikjeden. Det gir grunnlag for en dialog og løsninger som sikrer sjømatindustrien jevn tilgang til råstoff av god kvalitet, noe som er nødvendig for å kunne gi et stabilt og forutsigbart tilbud i markedet for ferdigfisk. Å se verdikjeden fra markedet og bakover vil være essensielt for å lykkes.

Komiteen peker på at en bedre utnyttelse av det verdifulle marine råstoffet er en forutsetning for økt verdiskaping i sjømatnæringen. Råstoffet må behandles og utnyttes best mulig gjennom hele verdikjeden, slik at industrien kan utnytte hele fisken. Da er det viktig at rammebetingelsene er innrettet slik at de som fangster fisken har fokus på kvalitet på det råstoffet som leveres til industrien. Komiteen er derfor opptatt av at de fiskeripolitiske reguleringene fremmer kvalitet og bidrar til å øke verdien på sluttproduktet.

Også reguleringstiltak som kan bidra til å ivareta sjømatindustriens behov for jevnere råvaretilgang, vil bidra til bedre utnyttelse av råstoffet. Komiteen støtter derfor videreføring og evaluering av kvotebonusordningen for levendelagring og ferskfiskordningen.

Komiteen vil understreke at hensikten med ferskfiskordningen og levendelagring er å forlenge sesongen. Det er ikke i tråd med intensjonen i ordningen at det gis kvotebonus for levendelagring i den perioden det landes mest fisk, og dette vil heller ikke være kvalitetsfremmende.

Komiteen viser til at levendelagring er en viktig strategi, og et godt grep for å utjevne sesongene. Komiteen mener at mulighetene for utvidelse av denne strategien bør utredes nærmere. Dette inkluderer spørsmålet om muligheter for etterføring.

Komiteen har merket seg at det er ulike oppfatninger av hvorvidt endring av kvoteåret er et hensiktsmessig virkemiddel i denne sammenheng, og stiller seg positiv til at dette spørsmålet utredes nærmere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, vil peke på at prøveordningen med kvotefleks må fortsette inntil videre og utvides til å gjelde på fartøynivå. Også ordningen med flytting av kvoteåret må utredes. Det bør også utarbeides en strategi for helårsarbeidsplasser i sjømatindustrien. En slik strategi var også fiskeriministeren positiv til i forbindelse med spørsmål i Stortingets spørretime den 17. februar 2016.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede flytting av kvoteåret.»

«Stortinget ber regjeringen fortsette prøveordningen med kvotefleks inntil videre og utvide denne til å gjelde på fartøynivå.»

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for helårs arbeidsplasser i industrien.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet peker på at en endring av kvoteåret slik at det starter på høsten fremfor ved årsskiftet, kan gi fiskerne økt fleksibilitet til å la fangstmønsteret respondere bedre på svingninger i markedets etterspørsel. En slik endring i kvoteåret kan gi samme effekt som prøveordningen med kvotefleks, uten at fleksibiliteten «blir brukt opp» når den først er gitt som kvotefleks. En flytting av kvoteåret kan således både eliminere behovet for en ordning med kvotefleks, og medføre en mer permanent økt fleksibilitet i fangstmønsteret. Disse medlemmer mener at når det finnes en mulig løsning der man ikke trenger å rette opp én uheldig virkning av en regulering med en ny regulering, bør denne vurderes grundig. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at prøveordningen med kvotefleks ikke bør utvides før en endring av kvoteåret er vurdert.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil foreslå en ny ordning der det gis kvotebonus dersom industrien og flåteleddet inngår helårsavtaler som sikrer jevn råstofftilgang gjennom hele året. For torskefiskerier vil dette være å levere mindre enn i dag de fire første månedene av året i forhold til de åtte siste månedene.

Komiteen viser til at fiskernes valg av redskap og utformingen av fartøyene har betydning både for når råstoffet kommer på land og hvilken kvalitet det landes med. Komiteen har registrert at Sjømatindustriutvalget i NOU 2014:16 foreslo at myndighetene skulle legge bedre til rette for effektive og fleksible fangstoperasjoner gjennom oppmyking av regelverket. Utvalget foreslo å åpne for fritt valg av redskap og fri fartøyutforming, herunder også tilgang til ombordproduksjon.

Komiteen peker på at hensynet til effektiv fangstoperasjon og hensynet til kvaliteten på råstoffet i noen tilfeller kan være i strid med hverandre. I denne avveiningen er komiteen opptatt av at hensynet til kvaliteten på råstoffet ivaretas. Dagens reguleringsregime har iboende insentiver som gjør at fangstmønsteret retter seg mer mot effektiviteten og kvantum i fangsten enn kvaliteten.

Komiteen mener at økt kvalitet er viktig for å oppnå bedre lønnsomhet i næringen og at dette må gjenspeiles i regelverket. Komiteen mener det er viktig for den totale verdiskapingen at fisken fanges, håndteres, fraktes og leveres på en måte som ikke forringer kvaliteten. Komiteen mener det er et stort potensial i økt lønnsomhet gjennom å levere produkter av høyere kvalitet og innen nisjeprodukter. Komiteen mener det også er viktig at det ses på

andre virkemidler som kan løfte kvaliteten i alle ledd fra fisken fanges til den selges til forbruker.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, støtter en oppmyking av regelverket om friere redskapsvalg og fartøyutforming under forutsetning av at hensynet til kvalitet blir ivaretatt. Flertallet understreker også at biologiske hensyn fortsatt skal være et styrende element i spørsmål om redskapsvalg. Det må sannsynliggjøres at en slik oppmyking ikke vil ramme den minste flåten.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at eventuelle oppmykninger i reglene omkring fritt redskapsvalg og fartøyutforming ikke må påvirke fordelingen av kvoter mellom fartøygrupper og mellom kyst- og havflåte. Dette medlem viser videre til at endringer i regelverket heller ikke må føre til uheldig konkurranse om råstoff som går på bekostning av kystflåten. Dette medlem er likevel åpen for en gjennomgang av reglene, såfremt disse hensyn ivaretas.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet støtter derfor regjeringens syn om at det kan legges til rette for friere redskapsvalg når de biologiske og miljømessige hensyn ikke taler imot det. Likeledes er disse medlemmer tilfreds med at regjeringen foreslår videreføring av hensiktsmessig regulering av fartøyutformingen.

Komiteen viser til at mange reguleringer er innført for å begrense beskatningsmønstre som kan ha negativ effekt på den langsiktige samfunnsøkonomiske avkastningen, eller for å bekjempe negative miljøeffekter. Dette gjelder både iht. redskap- og fartøyutforming. Dette tilsier at fritt redskapsvalg må vurderes spesifikt innenfor hvert enkelt fiske i sammenheng med de målsettinger de ulike fiskerireguleringer skal oppfylle. Det er grunn til å anta at en helt fri fartøyutforming uten størrelsesbegrensning vil kunne medføre kapasitetsøkning.

Komiteen mener det imidlertid er viktig at begrensninger i fartøyutforming ikke er til hinder for en god håndtering av fangsten om bord. Ilandføring av hele fisken vil kreve større lastevolum, det samme vil ilandføring av restråstoff og levendelagring av fisk. Et større fartøy vil også kunne gi bedre bekvemmelighet for mannskapet og større sikkerhet, og det vil også være et argument for å kunne bygge mer miljøvennlige fartøy.

Komiteen mener at effektivering av endringsforslag vedrørende strukturering bør avvente Eidesen-utvalgets arbeid, slik at man får en helhetlig til-

nærming til strukturpolitikken, og dermed synliggjort hvilke konsekvenser disse endringene vil gi.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at sjømatindustriutvalget også tok til orde for at det skulle gis større muligheter for å drive foredling av fisk om bord på fartøy. Flertallet registrerer at regjeringen i meldingen drøfter hvorvidt begrunnelsen for forbudet mot ombordproduksjon fortsatt har gyldighet, og konkluderer med at opphevelsen av frysekonsesjonsloven i 1983 har medvirket til en utvikling der det er vanskelig å påvise at forbudet mot ombordproduksjon gir flere arbeidsplasser på land. Flertallet deler denne vurderingen, og støtter forslaget om å oppheve forbudet mot ombordproduksjon for torsketrålgruppen. Alternativet synes å være at råstoffet selges frossent og ubearbeidet ut av landet. Flertallet har for øvrig også merket seg at regjeringen har som mål at all fangst på sikt skal ilandføres. Også i dette perspektivet gir ombordproduksjon insentiver for nyinvesteringer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er fornøyde med at regjeringen ikke vil åpne for ombordproduksjon for kongekrabbe og leveringspliktige torsketrålere, og støtter dette.

Disse medlemmer viser videre til delrapporten fra SINTEF om lønnsom foredling av sjømat i Norge, der det ble foreslått at i forhold til dagens flåtestruktur bør potensialet for ombordproduksjon utredes, og at det også bør vurderes om slike fartøy kan være leverandører av halvfabrikata-produkter til den landbaserte foredlingsindustrien. Disse medlemmer beklager at regjeringen ikke har valgt å følge opp dette, men velger å oppheve forbudet uten kunnskapsinnhenting.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det ikke er sannsynliggjort at en opphevelse av forbudet mot ombordproduksjon ikke vil føre til at landindustrien i kystsamfunnene påvirkes negativt. Disse medlemmer støtter ikke en opphevelse av forbudet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at ferskt kvalitets-råstoff jevnt over oppnår høyere priser i markedet enn frosset råstoff. Norge står overfor utfordrende økonomiske tider, og det gjør det nødvendig å sikre at vi henter ut størst mulig verdi av fisken. Det er en naturlig konsekvens av dette at vi legger opp til at mest mulig råstoff blir landet ferskt og av god kvalitet. Frysing om bord skal være unntaket, også råstoff fra trål skal i all hovedsak leveres ferskt til land.

Ferskt råstoff har høyest verdi, formålet med fiskeripolitikken må være at vi skal hente ut størst mulig overskudd av fiskeriene for næringen, landet og kysten. Dette medlem har merket seg at havfiskeflåten i stor grad fryser fangsten om bord og ikke leverer dagfersk fisk til anleggene. Dette medlem er bekymret for den verdiforringelsen som ligger i en slik praksis. Samtidig ser vi at kystflåten i større grad er i stand til å levere fisk som kan oppnå høyest mulig pris i markedet og samtidig skaper størst virksomhet i samfunnene langs kysten. Dette medlem mener det er på tide å starte en langsiktig overføring av deler av kvotene som i dag tas på trål, til kystflåten.

Dette medlem mener det er nødvendig å utrede hvordan en slik overføring kan være med og skape størst mulig aktivitet langs kysten gjennom en ordning med rekrutteringskvoter og samfunnskvoter styrt av kommunene og fylkene. Dette medlem vil understreke at desto mindre del av kvotene underlagt leveringsplikt som faktisk blir levert der de skal, desto større andel av trålkvotene må overføres til kystflåten.

Dette medlem mener de langvarige problemene med oppfyllelse av pliktene forsterker argumentene for å overføre mer av kvotene fra trål til kystflåten. Dette medlem mener en gradvis overføring bør brukes til å få på plass flere rekrutteringskvoter, og til samfunnskvoter som kommuner får disponere.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen starte på en gradvis og langsiktig overføring av kvoter fra trål til kystflåte, slik at andelen av kvotene som går til trål, reduseres sterkt.»

Krav og plikter og industriens adgang til å eie fiskefartøy

Komiteen mener at et godt samspill mellom de ulike ledd i verdikjeden for sjømat betyr mye for norske sjømatprodusenters konkurransekraft i sluttmarkedet. Mens man innen havbruksnæringen har få begrensninger hva gjelder organiseringen av verdikjeden, er det innenfor villfisksektoren restriksjoner bl.a. vedrørende eierskap og tilgang til å utøve yrket. Komiteen understreker at det er viktige historiske og distriktpolitiske årsaker til det, og peker på at uavhengig av eierskap er det viktig at aktørene i ulike ledd i verdikjeden trekker i samme retning. Myndighetenes regulering av sjømatnæringen må legge til rette for dette.

Komiteen har registrert at regjeringen ikke deler Sjømatindustriutvalgets flertallsforslag om å endre aktivitetskravet i deltakerloven slik at industri-

en får mulighet til å eie fiskefartøy. Utvalget peker på at man etter dagens regulering kan ha en fiskereid industri, men ikke en industrieid fiskeflåte. Komiteen merker seg de innspill som kom i høringen. Det tradisjonelle bildet av fisker og fiskekjøper er i endring, og også de tradisjonelle samarbeidsformene endres. Sjømatindustrien har allerede i dag flere muligheter til å samarbeide med fiskeflåten. Vanligst er det uformaliserte samarbeidet mellom fartøy og industribedrift, og i tillegg kan det inngås langsiktige kontrakter mellom partene. Fiskeindustri kan også ha minoritetseierskap i fiskefartøy, så lenge den faktiske kontrollen ligger hos aktive fiskere.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at aktivitetskravet og nasjonalitetskravet i deltakerloven er to helt sentrale fiskeripolitiske virkemidler som får anvendelse på ervervsmessig høsting av alle former for viltlevende marine ressurser. Regjeringen foreslår i meldingen å videreføre aktivitetskravet i deltakerloven. Flertallet understreker viktigheten av at også deltakerlovens nasjonalitetskrav ligger fast.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, peker på at aktivitetskravet i deltakerloven ikke synes å være til vesentlig hinder for at fangst- og industrileddet finner hensiktsmessige samarbeidsformer, men understreker samtidig at unntak kan være viktig for å sikre ny biomarin aktivitet. Dette flertallet deler derfor regjeringens vurdering om videreføring av praksisen med unntak fra aktivitetskravet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at økt kostnadsnivå gir behov for hjelp til de investeringene som er nødvendige for å komme seg inn i næringen. Dette medlem mener det i utgangspunktet ikke er ubetinget positivt at industrien på land er inne som deleiere i fartøy, fordi det gir bindinger som kan minske friheten til fiskeren. Dette medlem mener det er fornuftig å se på bedre offentlige løsninger for å sikre god nok finansiering til at slike avtaler kan unngås.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen allerede i mars 2015 slo fast at nasjonalitetskravet i deltakerloven ligger fast.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, merker seg at regjeringen foreslår å legge til rette for unntak fra deltakerloven i to tilfeller: ved høsting av viltlevende marine ressurser som tradisjonelt ikke har vært omfattet av fiskeriregelverket, f.eks. tang og tare, «sær-

skilte arter», og ved høsting av arter som det har vært høstet lite på, men der det kan være et potensial for framtidig høsting, f.eks. rødåte, «nye arter» og såkalte «LUR»-arter, dvs. lite utnyttede ressurser.

Flertallet mener det er gode grunner for at deltakerlovens aktivitetskrav som en hovedregel også skal gjelde for dem som ønsker å høste på nye arter. Kongekrabbe og snøkrabbe er eksempler på «nye arter» som i dag er underlagt deltakerloven, og som er attraktive inntektskilder for aktive fiskere. Flertallet mener at nye arter må ses på som ressurser som en kan nytte til lokal verdiskaping, og vil derfor understreke at det, som i dag, fortsatt skal kunne gis dispensasjon fra deltakerloven for høsting av nye arter, men at hovedregelen skal ligge fast.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at også regjeringen Stoltenberg II tok til orde for unntak fra aktivitetskravet for nye arter. Behovet for å legge til rette for høsting av nye arter ble anerkjent allerede i Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon, der det i avsnitt 10.4.1 ble signalisert at det kan være aktuelt å gjøre unntak fra aktivitetskravet for enkelte nye arter etter en konkret vurdering.

Dette flertallet viser til at en samlet næringskomité i Innst. 418 S (2012–2013) støttet at den daværende regjeringen Stoltenberg II nedsatte et utvalg som skulle se på varigheten av adgangsbegrensningene i fiskerierne, i tillegg til å gjøre unntak fra aktivitetskravet i deltakerloven for aktuelle nye fiskerier.

Komiteen viser til at det overordnede målet for pliktsystemet har vært å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Det eksisterer i dag tre ulike plikter innen leveringsvilkårene: Leveringsplikten skal sikre dekning av landindustriens behov for råstofftilgang gjennom hele året, mens bearbeidingsplikten skal sørge for at leveringspliktig råstoff blir bearbeidet av industribedriften. Aktivitetskravet skal sikre at eksisterende virksomhet og aktivitet opprettholdes og knytter fartøy og anlegg sammen.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår å regionalisere leveringsplikten, oppheve bearbeidingsplikten og sette ned en kommisjon som skal se på aktivitetsplikten.

Komiteen viser til at det i sjømatindustrimeldingen blir vist til at det i realiteten nesten ikke er handel med leveringspliktig råstoff til det tilgodesette industrianlegg, heller ikke sekundærlevering til en region.

Komiteen mener bindingene mellom de ulike pliktene er så sterke at disse bør ses under ett, og at

sjømatnæringen er så viktig for Norge at det krever varsomhet og solid faglig grunnlag for endringer. Komiteen mener derfor at både de økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sidene bør vurderes nøye, samt hvordan endringer på en av pliktene vil påvirke resten av pliktsystemet.

Komiteen støtter at det nedsettes en kommisjon, men mener mandatet til kommisjonen må være å se på pliktsystemet som helhet. Forskrift for leveringspliktene ligger fast inntil Stortinget har behandlet kommisjonens anbefalinger. Komiteen mener at kommisjonens mandat skal være:

1. Kommisjonen skal gjennomgå eksisterende konsesjoner og plikter og se på hvordan intensjonen ved pliktene kan oppfylles, samt de juridiske sidene ved endringer på pliktsystemet.
2. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved innstramminger av pliktsystemet.
3. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved oppheving av pliktsystemet.
4. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved justeringer av pliktsystemet.
5. Se på økonomiske, samfunnsmessige og juridiske sider ved andre modeller.
6. Kommisjonen skal komme med konkrete anbefalinger som ivaretar intensjonen om en samfunnsøkonomisk god løsning som bidrar til lønnsomhet i både flåten og industrien, samtidig som den bidrar til bosetting og sysselsetting i kystdistriktene.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette en kommisjon som skal gjennomgå alle de tre pliktene i leveringsvilkårene, ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det må vurderes endringer i reguleringene slik at man på en bedre måte enn i dag ivaretar både hensynet til lønnsomhet og hensynene til bosetting og sysselsetting langs kysten.

Disse medlemmer deler regjeringens syn om at det er behov for å forenkle reguleringene for bedre å ivareta disse kombinerte hensynene. Leveringsplikten er i dag en forpliktelse lagt på en rekke trålkonsesjoner, både på rederier som også eier industri, men også selvstendige rederier som bare er engasjert i selve fangstleddet. Innehaverne av disse konsesjonene er forpliktet til å tilby sine fangster til et anlegg eller en region. I realiteten er det nesten ingen handel av disse fangstene. En regionalisering må ses i kombinasjon med en avvikling, eller som flere

tok til orde for i høringen, en mer fleksibel bearbeidingsplikt. Dette vil kunne skape et større marked som igjen vil gi flere produsenter mulighet til å nyttiggjøre seg av råstoffet. Disse medlemmer registrerer at regjeringen foreslår en slik justering av leveringsplikten, og støtter at det geografiske området foreslås å være hvert enkelt fylke.

Disse medlemmer registrerer at det er ulike meninger om hvorvidt bearbeidingsplikten bidrar til økt landing av leveringspliktig fisk eller ikke. En lønnsomhetsbetraktning tilsier imidlertid at det er markedets etterspørsel som til syvende og sist er avgjørende for hvilket råstoff det er lønnsomt for den enkelte industribedrift å ta imot og hvor mye av det som foredles på hvilken måte. Disse medlemmer peker på at i et slikt perspektiv vil økt fleksibilitet for sjømatindustrien gjennom en liberalisering av bearbeidingsplikten være hensiktsmessig. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at en regionalisering av leveringsplikten kombinert med en mer fleksibel bearbeidingsplikt vil skape en mer egnet markeds plass, der flere aktører får mulighet til å by på og produsere lønnsomt av dette råstoffet.

Komiteen merker seg at aktivitetsplikten gjelder de fleste konsesjonene som rederiet Havfisk AS innehar. Her er forpliktelsene knyttet opp mot anleggene i Stamsund, Melbu, Storbukt, Hammerfest, Kjøllefjord og Båtsfjord. Formålet med aktivitetsplikten er at eksisterende virksomhet og aktivitet skal opprettholdes og knytte fiskefartøy og sjømatindustrialegg sammen. Dette industrivilkåret er det gitt åpning for i reglene om eierkonsentrasjon i konsesjonsforskriften. Komiteen peker på at vilkåret om aktivitetsplikt er et distriktpolitisk virkemiddel som skal øke sjømatindustriens strategiske handlingsrom, muligheter for effektiv drift og lønnsom omstilling og tilpasning og bidra til å opprettholde industrivirksomhet i kystsamfunnene. Dette råstoffet skal bidra til å strekke sesongene slik at man evner å produsere større deler av året, og på denne måten være til stedet i markedet 365 dager i året.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser også til at aktivitetsplikten av kystbefolkningen oppfattes som beviset på at Havfisk AS har erkjent de historiske rettighetene lokalsamfunnene har på disse rettighetene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det overordnede målet for de tre pliktene leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt har vært å bidra til en lønnsom sjømatindustri som sikrer bosetting og sysselsetting i kystdistriktene. Bakgrunnen for disse pliktene 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, og det skulle skje i tilknytning til en utvidelse av flåten. Gjennom dispensasjon fra deltakerloven fikk industrien derfor adgang til å eie egne trålere. Det eksisterer i dag tre ulike plikter innen leveringsvilkårene: Leveringsplikten skal sikre dekning av landindustriens behov for råstofftilgang gjennom hele året, mens bearbeidingsplikten skal sørge for at leveringspliktig råstoff blir bearbeidet av industribedriften. Aktivitetskravet skal sikre at eksisterende virksomhet og aktivitet opprettholdes og knytter fartøy og anlegg sammen.

Dette medlem viser til at regjeringen foreslår å regionalisere leveringsplikten og å fjerne bearbeidingsplikten. Det skal også settes ned en kommisjon med henblikk på å avvikle aktivitetsplikten. Dette medlem viser til at det i sjømatindustrimeldingen blir vist til at det i realiteten nesten ikke er handel med leveringspliktig råstoff til det tilgodesette industrilegg, heller ikke sekundærlevering til en region. Meldingen stiller ikke spørsmål ved hvorfor industrien ikke ser seg tjent med å kjøpe råstoffet. Det er heller ikke godt gjort at en ev. regionalisering av leveringsplikten vil løse utfordringene. På næringskomiteens reise i Nordland og Troms ble det fra flere hold pekt på at bearbeidingsplikten er for rigid, ved at det er nøye beskrevet hva som skal produseres hvor. Dette gir liten fleksibilitet for industrien, og legger i liten grad til rette for innovasjon og nye anvendelsesmuligheter.

Dette medlem legger til grunn at hovedårsaken til at leveringsplikten ikke fungerer, er at det ikke har blitt stilt strenge nok krav om leveranser. En regionalisering av leveringsplikten er derfor feil svar. Dette medlem mener det er avgjørende at det innføres en plan for en innskjerping av leveringsplikten, der det legges vekt på leveranser av fersk fisk av høy kvalitet der det er leveringsplikt.

Dette medlem er positiv til en gjennomgang av bearbeidingsplikten med tanke på å gjøre det enklere for industrien å nyttiggjøre seg råstoff underlagt leveringsplikt.

Dette medlem legger til grunn at havfiskeflåten har fått store verdier fra det norske samfunnet for at det skal bidra til verdiskaping på land. Dersom fisket ikke oppfyller dette kriteriet, er det ikke lenger en grunn til å overlate store verdier vederlagsfritt til havfiskeflåten. Aktivitetsplikt og andre plikter som har som formål å sørge for at det er aktivitet på land, og at råstoffet skaper verdier langs kysten, må ligge fast.

Førstehåndsomsetningen – minstepris og forretningsvilkår

Fiskesalgslagene er gjennom fiskesalgslagsloven gitt enerett til å organisere førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge. Samtidig er salgslagene som private aktører eid av fiskerne også tildelt ansvar for en rekke forvaltningsmessige oppgaver knyttet til å opprettholde oversikt og kontroll over fangstuttak. Det innebærer at salgslagene har en viktig rolle ikke bare som markedsaktør, men også for å sikre en bærekraftig ressursutnyttelse.

Komiteen registrerer at regjeringen legger til grunn at førstehåndsomsetningen av villfisk i Norge fortsatt skal gå gjennom fiskereide salgslag, og at systemet med minstepris skal bestå. Komiteen støtter dette. Komiteen vil samtidig understreke at når fiskesalgslagene gjennom lov er tildelt en monopolstilling i førstehåndsomsetningen av villfisk, påhviler det også salgslagene et betydelig ansvar for å sikre effektive og gode markedsplasser med like konkurransevilkår for alle aktører. Førstehåndsomsetningen har betydning for verdiskapingen i senere ledd i verdikjeden, og for antall arbeidsplasser i landindustrien. Det er derfor viktig at fiskesalgslagene også i fremtiden utøver sitt mandat på en måte som fremmer den samlede verdiskapingen i hele den norske sjømatnæringen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at det kom frem under høringen at det var enighet mellom Norges Fiskarlag, fiskesalgslagene og Sjømat Norge om å se på spørsmålene rundt prisfastsettelsen og minsteprisen, innenfor dagens lovverk. Flertallet mener det er viktig at næringen diskuterer spørsmålene rundt minsteprisfastsettelsen, og forenklinger i fastsettelsen av denne, og at dette er et spørsmål som aktørene i bransjen har svært gode forutsetninger for å finne ut av i fellesskap.

Flertallet vil rose partene for konstruktivt og godt arbeid og viser til at partene var enig om både å finne løsninger innenfor dagens lovverk, og å opprette en ekspertgruppe.

Flertallet understreker også at regjeringens forslag om å fjerne salgslagenes enerett til endelig fastsettelse av minstepris eller andre endringer i lovverket, ikke støttes.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet deler regjeringens vurdering av at det er hensiktsmessig å vurdere endringer som tilrettelegger for en mer balansert markeds plass og at det nedsettes et ekspertutvalg for å se på mulighetene for å forenkle prosessen med å fastsette minsteprisen mv. Disse medlemmer registrerer at det under høringen fremkom at det var enighet mellom Norges Fiskarlag, Sjømat Norge og fiske-salgslagene om å se på denne problemstillingen. Det har i ettertid vært diskutert om ikke denne enigheten gjør at et ekspertutvalg da blir unødvendig. Disse medlemmer er enig med regjeringen i at en ekspertgruppe vil være nødvendig for å opprettholde tilliten i dette arbeidet. Den oppnådde enighet mellom partene vil dog etter disse medlemmers mening være en meget konstruktiv tilnærming både til problemstillingen og ekspertutvalgets arbeid.

Forskning og marked

Komiteen peker på at økt verdiskaping i sjømatindustrien krever at denne sektoren får bedre tilgang til flere sentrale innsatsfaktorer. Mange av disse innsatsfaktorene vil tilflytte sjømatnæringen gjennom ordinære markeds mekanismer etter hvert som næringsens posisjon og rolle i norsk økonomi utvikler seg og styrkes. Forskning og utvikling er blant de innsatsfaktorene som er grunnleggende viktig for sjømatnæringens utvikling. Komiteen vil i denne sammenheng fremheve at et godt samspill mellom den offentlige innsatsen og industriaktørens egen forskning er avgjørende for at forskningsresultatene kan omsettes til lønnsom næringsutvikling og nye arbeidsplasser. Likeledes har sjømatnæringen et betydelig potensial innenfor bioøkonomien, og komiteen forventer at dette gjenspeiles i regjeringens kommende bioøkonomistrategi.

Norsk sjømatnæring er en eksportrettet næring. Om lag 95 prosent av all fisken vår eksporteres. Det gjør norsk sjømatnæring avhengig av god markedsadgang, og samtidig sårbar for politiske og økonomiske endringer i sentrale markeder. Med en voksende norsk sjømatnæring blir ikke markedsadgang mindre viktig fremover. Komiteen har registrert økende usikkerhet i tradisjonelt viktige sjømatmarkeder for Norge, samtidig som den internasjonale handelspolitikken er preget av forhandlinger om omfattende avtaler Norge ikke er en del av, men som foretas mellom viktige handelspartnere for oss. Komiteen fremhever derfor viktigheten av at norske myndigheter fortsetter det systematiske arbeidet for at sjømatnæringen skal ha fri markedsadgang til EU-markedet, i tillegg til å legge vekt på land med potensial for økt norsk sjømateksport når det innledes nye forhandlinger.

Komiteen viser til at Norge er et land med få tollmurer sammenlignet med de fleste andre land. Komiteen viser til at Norge i arbeidet for økt markedsadgang for fisk også må ivareta sine defensive handelsinteresser.

Komiteen viser til at det i den sammenheng ble vist til at markedsadgangen for norsk sjømateksport ikke er basert på EØS-avtalen, men en rekke avtaler og tidsbegrensede kvoter. Komiteen understreket hvor viktig det er å sikre god markedsadgang for norsk sjømat og at dette arbeidet må ha høy prioritet. Land med potensial for økt norsk sjømateksport bør tillegges vekt når det innledes nye forhandlinger.

Komiteen peker videre på at våre sjømatprodukter i økende grad møter global konkurranse og krevende kunder. Markedsarbeid, både i den enkelte bedrift og i sjømatnæringen som helhet, er derfor viktig for å lykkes. Komiteen støtter derfor opprettholdelsen av en obligatorisk markedsavgift på eksport av sjømat for finansiering av generisk markedsføring mv., og at omfanget og nytten av denne evalueres jevnlig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at markedsarbeidet er todelt. Det er avgjørende å sikre god, og stabil, tilgang til markedene ute i verden for norske kvalitetsprodukter. Disse rammevilkårene er vesentlige for utvikling og trygge arbeidsplasser i næringen. Samtidig mener flertallet at satsingen på hjemmemarkedet må få godt rom til å fortsette. De senere årene har produkttilbudet fått et løft, kvalitet har fått større plass. Det må være et klart mål å øke omsetningen av bærekraftige sjømatprodukter i hjemmemarkedet. Myndighetene har en viktig rolle i tilrettelegging i samarbeid med næring og handel.

Komiteen vil understreke betydningen av at Venstre og Kristelig Folkeparti fikk forhandlet frem en økning i bestandsforskningen i budsjettforliket, men understreker at det må komme en ytterligere økning til bestandsforskning i fremtidige budsjetter.

Komiteen mener at større satsing på ressurs-/bestandsforskning er avgjørende for en framtidsrettet norsk fiskerinæring. Skal norsk fiskerinæring utvikle seg videre til beste for norsk økonomi og norske lokalsamfunn, må det skaffes enda bedre vitenskapelig dokumentasjon om de fiskebestander og ressurser som danner grunnlaget for verdiskapingen i fiskerinæringa. Norsk havforskning har høy internasjonal anerkjennelse, og det vitenskapelige grunnlaget og nivået i norsk havforskning må være garantisten for at våre fiskeressurser blir forsvarlig forvaltet. Denne posisjonen er det viktig å befeste og videreutvikle innenfor sikre forskningsråd. Komiteen mener

hele verdikjeden i norsk fiskerinæring kan gå glipp av en betydelig verdiskaping fordi vi ikke vet tilstrekkelig om viktige fiskebestander.

Komiteen mener det er viktig at vi i bestandsforvaltningen fremover ser hele næringskjeden i sammenheng. Det er behov for å utvikle en modell for helhetlig flerbestandsforvaltning i fiskerinæringen. Komiteen vil ha en opptrapping av norsk bestandsforskning med flerbestandsforvaltning som målsetting.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for norsk bestands- og ressursforskning med mål om å utvikle og innføre en modell for flerbestandsforvaltning av fiskeriene.»

Rekruttering og kompetanseheving

Komiteen mener den marine og maritime utdanningen må styrkes, også med desentraliserte studietilbud. Det må sikres sterke fag-/kompetansmiljøer ved universitet/høgskoler som vektlegger sjømatindustriens behov for kunnskap og forskning.

Det må også legges til rette for innovasjon i et samspill mellom foredlingsbedrifter, utstysleverandører og forskningsmiljøer.

Komiteen er opptatt av at dersom fiskerinæringen skal få tilgang til den beste arbeidskraften, må næringen også være bærekraftig, lønnsom, innovativ og ha et godt omdømme. En nasjonal satsing på å synliggjøre mulighetene for attraktive og spennende yrkesvalg innenfor en sunn og «evigvarende» næring vil være avgjørende for å tilegne seg dyktige fagfolk i framtiden. I tillegg til å legge til rette for attraktive arbeidsplasser må næringen bli flinkere til å gi ungdom og andre god informasjon om alle de positive mulighetene som ligger i et fiskerirelatert yrkesvalg. Det gjelder hele verdikjeden fra fangst til forbruker. Komiteen viser til at prosjektet «Sett sjøbein» har blitt en viktig bidragsyter i dette. Økt bruk av ungdomsfiskeordningen kan sannsynligvis bidra til å senke terskelen for å få ungdom inn i fiskeryrket.

Komiteen mener det er viktig å opprettholde og utvikle en framtidrettet fagutdanning innenfor fiskeri og marine fag, blant annet for å sikre at denne utdanningen ivaretar kommende krav til sertifisering og dokumentasjon av kompetanse. Det er også særdeles viktig at de høyere utdanningsinstitusjonene bidrar til at forskere og forvaltere får god og praktisk kjennskap til næringen. Det kan blant annet skje gjennom økt satsing på hospiteringsordninger og næringsrettede forskerstipend.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen.»

Komiteen viser til at regjeringen i september 2014 innførte en ny ordning med lærlingkvoter som supplement til ordningen med utdanningskvoter. Dette gjør det mer attraktivt for rederiene å ta imot lærlinger, og styrker rekrutteringen til fiskerinæringen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at terskelen for å komme inn i fiskeryrket er for høy for unge som vil inn i næringen. Samtidig ser vi at de som har fiskeri som hovedyrke stadig blir eldre. Mens andelen fiskere under 40 år var over 40 prosent i 1990, er andelen nå nede på 30 prosent.

Flertallet viser til at flåten under 11 meter er en viktig rekrutteringsarena fordi det i denne flåtegruppen er mulig å komme seg inn i fisket uten å kjøpe kvoter. Rekruttering til fiskeriene er avgjørende for at Norge fortsatt skal kunne utvikle og leve av fiskeriene. Blir tersklene for høye, skaper både næringen og landet seg et langsiktig problem. Flertallet peker på at ordninger med rekrutteringskvoter og bedre finansieringsordninger for investering i fartøy vil kunne være viktige virkemidler.

Restråstoff

Komiteen vil påpeke at marint restråstoff har et verdiskapingspotensial som ikke er godt nok utnyttet i dag. Komiteen mener det er en økonomisk, etisk og miljømessig gevinst i å utnytte de marine ressursene i havet bedre. I pelagisk sektor utnyttes stort sett hele fisken, mens en for stor del av restråstoffet i hvitfisksektoren går over bord og utnyttes ikke. Det er en stor ressurs som går til spille. Komiteen mener at det bør være et mål at alt restråstoff skal ilandføres. Komiteen viser til at videreutvikling av en fungerende bioøkonomi handler om at flåten og industrien makter å håndtere det som i dag defineres som restråstoff til andre anvendelsesområder. Målet er at hele fisken tas på land og i bruk, både for havbruksnæringen og fiskeriene. Det må stimuleres til å utvikle teknologi og system for å ta vare på, og utnytte, restråstoff og biprodukter i større grad enn i dag. I FoU-sammenheng må det også fokuseres på LUR-arter opp imot markedspotensial og økologiske forutsetninger for kommersialisering i større omfang. Komiteen er kjent med at EU har innført påbud om at hele fisken skal på land innen 2019.

Komiteen mener dette er et mål som i utgangspunktet bør støttes, men innser at dette ikke er realistisk for hele den norske flåten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for bruk av alt restråstoff/biprodukt og insentivordning for ilandføring av hele fisken, herunder utrede og finne rimelig tidspunkt for når innføring av 'hele fisken på land' kan skje i Norge.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil at fiskeri- og sjømatpolitikken skal utformes slik at den kan bidra til å sikre lønnsomme bedrifter – både på hav og land – konkurransedyktighet og økt markedsfokus, og dessuten ivareta distriktpolitiske målsettinger om arbeidsplasser og bosetting i kystsamfunn.

Disse medlemmer vil legge til rette for de lokalt forankrede selskapene i fiskeri- og havbruksnæringen, med mange små og mellomstore bedrifter. Disse medlemmer vil ha en variert fiskeflåte med kystflåten som bærebjelke. Bosetting og sysselsetting langs kysten skal være førende for den politikken som føres for kyst- og havfiskeflåten. Fiskeflåten skal ha en struktur som ivaretar kystbosetting, arbeidsplasser og fiskeindustri. Fiskeri- og havbruksnæringen skal videreutvikles ved å bygge på fortrinnet vi har i tilgangen på ferskt råstoff av høy kvalitet. Disse medlemmer er opptatt av å legge til rette for økt videreføring i Norge.

Disse medlemmer mener det er avgjørende å sikre videre utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom forutsigbare rammebetingelser. Fiskerinnæringen kan styrkes ved å sikre en variert, lønnsom og framtidsrettet fiskeflåte som gir grunnlag for rekruttering og fornying av flåten med hovedvekt på kystflåten, nært knyttet til øvrig virksomhet langs kysten.

Klima

Komiteen viser til at Norge først og fremst er et «havland», som forvalter et sjøareal som er sju ganger større enn Norges landareal. Norges svært produktive havområder med en lang og rik kystlinje har gitt oss særlig gode, naturlige forutsetninger for fiskeri. Dette har også gitt oss en fantastisk utgangsposisjon som en ledende internasjonal leverandør av høykvalitets sjømat, med tilhørende kompetanse.

Komiteen mener at dersom Norge skal være verdens fremste sjømatnasjon, må vi også være i front med hensyn til å ha en miljøvennlig og lønnsom

fiskeflåte, som leverer sunn mat fra godt forvaltede bestander i noen av verdens reneste havområder. For å kunne oppnå dette må vi være kunnskapsledende innenfor kyst- og havmiljø, bærekraftig ressursutnyttelse og i utviklingen av framtidens moderne fiskeflåte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er opptatt av at utslippene av klimagasser må reduseres. Størsteparten av utslippene fra fiskeri- og havbrukssektoren er CO₂-utslipp fra fiskeflåten. Bytte av energibærere, skrogutforming og motorkonstruksjon er eksempler på tiltak som kan redusere energibruken og klimagassutslippene. I tillegg mener flertallet at det er nødvendig å se nærmere på hvordan reguleringene av fisket kan bidra til å redusere gangtid for fiskeflåten, til beste for miljøet og økonomien for aktører i norsk fiskerinæring.

Flertallet foreslår videre at det vurderes å innføre kvotebonus for elsjarker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at kystflåten har lavere utslipp per fanget kilo fisk. Dette taler for å overføre mer av kvotene til denne delen av flåten i fremtiden.

Nasjonalitetskrav

Komiteen viser til at det kom frem under komiteens høring at deltakerlovens nasjonalitetskrav kun gjelder for fartøy over 15 m, og at dette, sammen med strukturordningen som tillater overføring av kvoter til større fartøy, har skapt et potensial for utthuling av deltakerloven. Komiteen mener nasjonalitetskravet har vært viktig for å sikre nasjonalt eierskap til fiskeflåten, og ser med bekymring på en åpning for at kvoter fra kystflåten kan bli solgt til utenlandske fartøy av større størrelse.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for, og konsekvensene av, å stille nasjonalitetskrav for eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et eget sjømatindustriprogram i Innovasjon Norge, for å stimulere til produkt- og markedsutvikling, automatisering og kvalitetsutvikling.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen starte på en gradvis og langsiktig overføring av kvoter fra trål til kystflåte, slik at andelen av kvotene som går til trål, reduseres sterkt.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding V, VII, X og XI fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding I, II, III, IV, VI, VIII og IX fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Stortinget ber regjeringen komme med forslag i den kommende Svalbard-meldingen til hvordan økt fiskeri og annen høsting av marine ressurser kan gi positive ringvirkninger for Svalbard.

II

Stortinget ber regjeringen utrede flytting av kvoteåret.

III

Stortinget ber regjeringen fortsette prøveordningen med kvotefleks inntil videre og utvide denne til å gjelde på fartøynivå.

IV

Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for helårs arbeidsplasser i industrien.

V

Stortinget ber regjeringen nedsette en kommisjon som skal gjennomgå alle de tre pliktene i leveringsvilkårene, ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016.

VI

Stortinget ber regjeringen opprette en ekspertgruppe for å se på prisfastsettelsen i førstehåndsomsetningen for fisk innenfor dagens fiskesalgslagslov, som skal gi råd og veiledning til partene.

VII

Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for norsk bestands- og ressursforskning med mål om å utvikle og innføre en modell for flerbestandsforvaltning av fiskeriene.

VIII

Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for å styrke rekrutteringen til fiskerinæringen.

IX

Stortinget ber regjeringen utarbeide en strategi for bruk av alt restråstoff/biprodukt og insentivordning for ilandføring av hele fisken, herunder utrede og finne rimelig tidspunkt for når innføring av «hele fisken på land» kan skje i Norge.

X

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for, og konsekvensene av, å stille nasjonalitetskrav for eierskap av fartøy under 15 meter, eller på annen måte sikre nasjonalt eierskap til disse kvotene.

XI

Meld. St. 10 (2015–2016) – En konkurransekraftig sjømatindustri – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 17. mars 2016

Geir Pollestad

leder

Frank Bakke-Jensen

ordfører