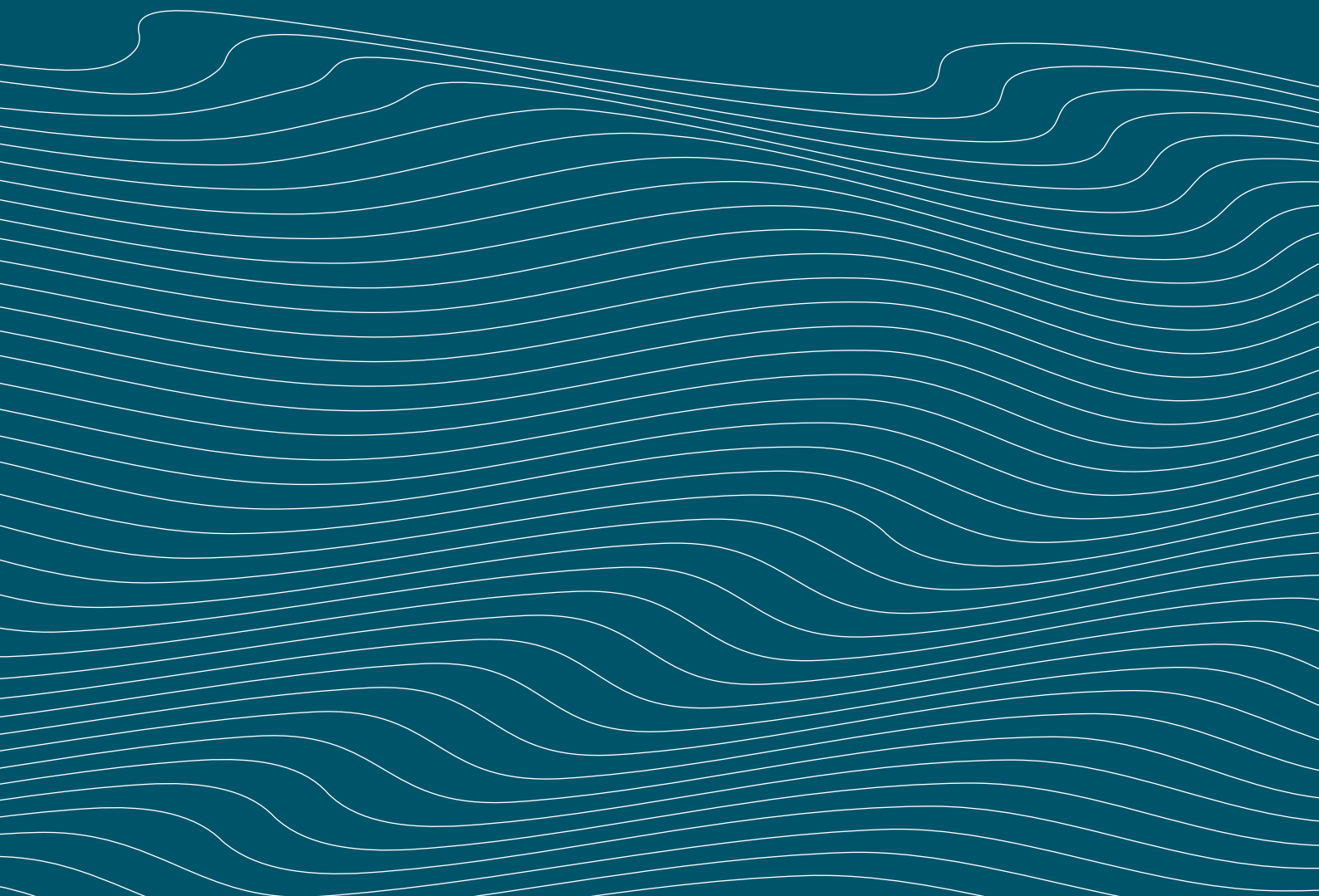


Rapport

Grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien

Utvalg oppnevnt av Nærings- og
Fiskeridepartementet

Publisert 8. mars 2022



Innhold

1 Utvalgets arbeid	5
1.1 Utvalgets formål, sammensetning og arbeid	5
1.2 Utvalgets forståelse av mandatet	6
2 Sammendrag	11
3 Sjømatindustriens status og siste års utvikling	15
3.1 Villfisksektoren	15
3.2 Havbrukssektoren	22
3.3 Øvrig sjømatindustri	23
3.4 Oppsummering	25
4 Utviklingstrekk for sjømatindustrien	27
4.1 Marginal lønnsomhet	27
4.2 Økt sysselsetting	30
4.3 Økt konsentrasjon og mer integrasjon	32
4.4 Økt automatisering	35
4.5 Økt utnyttelse av restråstoff	37
5 Rammevilkår i sjømatindustrien	41
5.1 Råstofftilgang og råstoffkvalitet	42
5.2 Kvotesystemet	43
5.3 Omsetningssystemet	47
5.4 Markedsadgang	50
5.5 Politisk oppslutning	56
5.6 Oppsummering	58

6 Sentrale drivere for fremtidens sjømatindustri	61
6.1 Bærekraft og grønn omstilling	61
6.2 Norge etter oljealderen	67
6.3 Digitalisering og automatisering	68
6.4 Demografi, kompetanse og attraktive regioner	69
6.5 Oppsummering	73
7 Utvalgets forslag til tiltak	75
7.1 Tilgang til råstoff	76
7.2 Bærekraft i hele verdikjeden	81
7.3 Styrket markedsadgang	86
7.4 Regioner og kystsamfunn	88
8 Tiltakenes betydning for verdiskaping og arbeidsplasser	91
Stikkordregister	105
Vedlegg	108
Sluttnoter	109
Referanser	110

Kapittel

1

1 Utvalgets arbeid

1.1 Utvalgets formål, sammensetning og arbeid

Utvalget ble oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet 8. juni 2021. Utvalgets opprinnelige frist var 1. november 2021, men ble utsatt til 1. mars 2022.

Formålet med utvalget har vært å vurdere hvordan det kan tilrettelegges for grønn omstilling og fremtidig bærekraftig produksjon i sjømatindustrien, med særlig vekt på bearbeidingsleddet, og foreslå tiltak som kan bidra til økt bearbeiding av sjømat i Norge.

Boks 1.1 Utvalgets sammensetning

Leder

Kathrine Tveiterås, Tromsø

Medlemmer

Inger-Marie Sperre, Ålesund

Janita Arhaug, Ålesund

Magnar Pedersen, Tromsø

Nina Jensen, Oslo

Otto Gregussen, Trondheim

Sigvald Rist, Vestvågøy

Ørjan Nergaard, Båtsfjord

Medlemmene er valgt på grunn av sin fagkompetanse og praktiske erfaring fra sjømatnæringen, og har vært bistått av et sekretariat fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Utvalget har hatt fire fysiske og to digitale møter, herunder et innspillmøte hvor næringsorganisasjoner, aktører og andre interessenter fikk anledning til å gi innspill. I tillegg har offentlige dokumenter, forskningsrapporter og statistisk underlagsmateriale blitt brukt som kunnskapsgrunnlag. I arbeidet med rapporten har statistikk og bakgrunnsmateriale blitt bestilt fra Nofima. Nofima har også bistått med å vurdere virkningen av noen av de foreslåtte tiltakene.

1.2 Utvalgets forståelse av mandatet

Rammevilkårene til sjømatindustrien er viktige fordi de har stor betydning for sjømatindustriens mulighet til å skape større verdier, og flere arbeidsplasser. En konkurransedyktig sjømatindustri gjør det mulig å opprettholde en differensiert flåte og mottaksstruktur langs hele kysten.

Sjømatindustriens rammevilkår har vært et tilbakevendende tema i flere offentlige utredninger, rapporter og politiske programmer over mange år. Selv om skiftende regjeringer har hatt et stort ønske om å øke bearbeiding av fisk i Norge, har den samlede politiske oppslutningen av foreslåtte tiltak for å oppnå dette målet, vært liten. Det er flere grunner til dette. Én viktig forklaring er at norsk sjømatindustri er internasjonalt konkurranseutsatt, og derfor påvirkes av betingelser som ikke enkelt kan styres i en åpen økonomi. Et annet sentralt moment er at verdikjedene i norsk villfisknæring er regulert gjennom lovverk og institusjonelle ordninger. Prinsippene i havressursloven, deltakerloven og fiskesalagslova har dannet grunnlag for den nasjonale fiskeriforvaltningen, og har fortsatt bred politisk støtte. Hvordan lovverket praktiseres kan likevel bidra til å begrense verdiskapingen. Utvalget har derfor etterstrebet foreslå tiltak hvor intensjonen lovverket ligger fast, men hvor endret praksis og justeringer kan bidra til mer funksjonelle verdikjeder. Hele sjømatnæringen er tjent med en politikk som gjør det mulig å håndtere endringer i natur og markeder.

Boks 1.2 Utdrag fra utvalgets mandat

Utvalget er bedt om å:

- Vurdere muligheter for grønn omstilling og tilrettelegging for framtidig bærekraftig produksjon i sjømatindustrien, med særlig vekt på bearbeidingsleddet.
- Foreslå tiltak som kan bidra til økt bearbeiding av bærekraftige sjømatprodukter i Norge, og vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte tiltak vil få for (1) total verdiskaping i sjømatnæringen, og (2) sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, med vekt på helårslige lønnsomme arbeidsplasser.
- Gjennomgå de siste års utvikling i sjømatindustrien med vekt på teknologi, innovasjon, eierskap og struktur, og på hvordan gjeldende rammevilkår har bidratt til denne utviklingen.
- Kartlegge hvilke strukturer, regelverk og drivere som påvirker og vil påvirke sjømatindustriens rammevilkår og bearbeidingsgraden av fisk i Norge fremover.

Utvalget har lagt til grunn at de to siste strekpunktene i mandatet gir uttrykk for et behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag om sjømatindustrien, og hvorvidt gjeldende bestemmelser og rammevilkår, så vel som trender og drivere, gjør at den nasjonale fiskeripolitikken står seg. Mandatet gir ingen nærmere avgrensning av «senere års utvikling», og utvalget har valgt å konsentrere rapporten om den siste tiårsperioden.

Mandatet skiller seg fra tidligere utredninger ved at grønn omstilling og tilrettelegging for bærekraftig produksjon i sjømatindustrien er en sentral del av oppdraget. Grønn omstilling krever helhetlig tankegang på tvers av fagfelt og samfunnsområder. Utvalget har derfor tolket mandatet som et oppdrag om å foreslå løsninger hvor hensynene til både miljø, økonomi og samfunn ivaretas.

Sjømatindustrien er i mandatet definert som den delen av verdikjeden som starter i det råstoffet er tatt opp på kaikanten og frem til den omsettes til forbruker. En naturlig forståelse av ordlyden er at utvalget skal fokusere på landindustrien knyttet til villfanget sjømat, mens fangstledd, ombordproduksjon og havbrukssektoren faller utenfor.

Sjømatproduksjon setter imidlertid fotavtrykk gjennom hele verdikjeden, både før og etter at fisken har nådd kaikanten. Industrien må også forholde seg til rammevilkårene i alle ledd av verdikjeden, spesielt fangst- og omsetningsleddet. Selv om kartleggingen av de siste årenes utvikling i mandatet er avgrenset til den villfangstbaserte landindustrien, har utvalget derfor valgt en bredere tilnærming når det gjelder rammevilkår og drivere. Utvalget mener dette er avgjørende for å belyse verdiskaping i bearbeidingsleddet og hva det grønne skiftet vil innebære for norsk sjømatindustri. Utvalget har også inkludert noen utviklingstrekk fra havbrukssektoren for å belyse utviklingen og utviklingsmulighetene i sjømatindustrien.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at sjømatindustrien er en betydelig fastlandsnæring for norsk økonomi, som både påvirker og påvirkes av samfunnet som helhet. Utvalget bygger derfor sine vurderinger og tilhørende tiltak på en bred analyse av relevante faktorer. Dette inkluderer også forhold utenfor selve sjømatindustrien. Noen av tiltakene vil således ikke være direkte rettet mot sjømatindustrien, men anses like fullt som avgjørende for å lykkes med målsetningen om grønn omstilling, økt bearbeiding og flere helårige arbeidsplasser.

Utvalget er bedt om å vurdere muligheter for grønn omstilling og forslag for økt bearbeiding av bærekraftige sjømatprodukter. Utvalget har definert *grønn omstilling* som høyere ressursproduktivitet, eller verdi per kilo, samt mindre miljøpåvirkning og lavere klimagassutslipp, mens *bærekraftig produksjon* omfatter både miljømessige, sosiale og økonomiske faktorer. Dette innebærer mindre ressursbruk, miljøpåvirkning og klimagassutslipp, samt økt verdiskaping, lønnsomhet og helårige arbeidsplasser.

Verdiskaping er summen av lønninger, inkludert sosiale kostnader, kapitalgodtgjørelse og skatter til myndighetene. Utvalget har vektlagt at verdiskaping også må være lønnsom, her forstått som resultat før skatt. *Sysselsetting* inkluderer lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, målt i årsverk, mens bosetting forstås som hvor mange som oppholder seg fast slik det framkommer i Folkeregisteret. *Helårige arbeidsplasser* forstås som årsverk uten permittering, og *økt bearbeiding* både ved at et større volum foredles, samt økt foredlingsgrad av hvert kilo.

Utvalget er bedt om å innhente innspill fra sjømatnæringen (blant annet bransjeorganisasjonene) gjennom en referansegruppe etter behov. Utvalget besluttet å arrangere et innspillsmøte tidlig i prosessen. En rekke næringsorganisasjoner og aktører samt andre interessenter ble invitert til å komme med innspill til utvalget på dette møtet. I tillegg ble det åpnet for å sende skriftlig innspill til utvalgetⁱ. Mottatte innspill har vært en integrert del av utvalgets arbeid og vurderinger knyttet til rapporten.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte tiltak vil få for total verdiskaping i sjømatnæringen, samt sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, med vekt på helårige lønnsomme arbeidsplasser. Utvalget har belyst mulige konsekvenser av sine anbefalinger, men har ikke gjort en fullstendig konsekvensanalyse av alle tiltak. Forventede effekter må vurderes i lys av hvilke andre tiltak som gjennomføres eller velges bort. Selv om utvalget har tilstrebet å komme med anbefalinger som ivaretar både miljø, økonomi og samfunn, vil det alltid måtte gjøres avveininger mellom ulike formål og hensyn. Hensikten med å vurdere tiltakene har vært å særlig fremheve hvilke av anbefalingene som vil ha størst effekt på verdiskaping og helårige arbeidsplasser, jf. Riksrevisjonens rapport¹ om kvotesystemet fra 2020 hvor det ble påpekt at endringer i kvotesystemet har vært rettet mot økt lønnsomhet i flåten, noe som har bidratt til å redusere fiskeriaktivitet i mange kystsamfunn.

Utvalget er bedt om å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, og at utredningsinstruksen skal ligge til grunn. Utvalget har fulgt dette så langt det har vært praktisk mulig, ut ifra utvalgets løsning av mandatet, og den tidsrammen som har vært stilt til rådighet.

ⁱ Se vedlegg 2.



Kapittel

2

2 Sammendrag

Norge har med sin lange kyst og produktive havområder utviklet seg til å bli en av verdens fremste sjømatprodusenter. Med utgangspunkt i nærhet til rike marine ressurser, bidrar norsk sjømatindustri til verdiskaping og sysselsetting i hele landet, og den forsyner forbrukere i Norge og andre land med store mengder sunn og bærekraftig mat. Likevel blir om lag to tredjedeler av den norske sjømaten eksportert, uten at den bearbeides. Dersom det legges til rette for det, kan sjømatindustrien spille en mer sentral rolle i norsk økonomi fremover, ikke minst som et ledd i det grønne skiftet.

Svingende og marginal lønnsomhet er et definerende utviklingstrekk for sjømatindustrien, men lønnsomheten varierer mellom ulike sektorer. Sysselsettingen i sjømatindustrien har økt de siste ti årene med et større innslag av utenlandske arbeidere og sesongarbeidere. Antall bedrifter har stabilisert seg, men sektoren er dynamisk – i stedet for, noen aktører faller fra mens andre kommer til. Eierskapsstrukturene har også endret seg, blant annet er det i dag flere sjømatindustribedrifter som er integrert med fiskeri- og havbruksselskaper, og stadig flere fiskere har etablert virksomheter på land.

Ambisjonene om økt bearbeiding og flere helårige arbeidsplasser i sjømatindustrien er godt etablert, og det er bred politisk enighet om å utnytte potensialet i de havbaserte næringene. Det har heller ikke manglet på utredninger og rapporter om sjømatindustriens utfordringer og muligheter i senere år. Tvert imot har blitt foreslått en rekke tiltak for å forbedre sjømatindustriens rammebetingelser – i stedet for, for å utløse industriens potensiale for å gi økt verdiskaping og aktivitet. Til tross for mange og grundige rapporter, er det likevel få anbefalinger som har blitt fulgt opp. Årsakene til dette er sammensatte. Én årsak kan være at de institusjonelle rammebetingelsene for villfisk skiller mellom flåte og industri. Da rammebetingelsene fant sin form i mellomkrigstiden, var de begrunnet i et behov for å beskytte fiskeren fra kapitalsterke industriherrer. Selv om styrkeforholdene har endret seg, har lovene som den gang ble etablert ut fra hensynet til fiskerne fortsatt stor oppslutning.

Fiske og fangst etter ville bestander preges av naturlige svingninger, fiskens vandringsmønster, vær og vind. Best mulig utnyttelse av de marine ressursene innebærer å høste på tider av året hvor tilgjengeligheten er størst, og kvaliteten høyest. Dette er ikke bare viktig av økonomiske hensyn, men også et viktig premis i et bærekraftperspektiv. Å fremme lavest mulig ressursbruk, og høyest mulig kvalitet åpner for å produsere godt betalte produkter med lang holdbarhet. Å redusere klimagassutslippene både i fangst-, bearbeidings- og transportleddet vil være viktig for å minimere sluttproduktenes samlede miljø- og klimaavtrykk.

Sjømatindustriens tilgang på råstoff styres i stor grad av fangstmønsteret til fiskeflåten, som igjen påvirkes av naturlige forhold, kvotesystemet og andre

reguleringer. Dette samspillet fungerer noe ulikt innenfor ulike segmenter av fiskerinæringen. Sesongene for de ulike pelagiske artene avløser hverandre i stor grad, slik at det er tilnærmet helårlig bearbeiding i denne delen av industrien. Innen bunnfiskeriene er situasjonen annerledes, fordi fiskeflåten består av aktører med ulike forutsetninger for mobilitet og ivaretagelse av råstoff. Innenfor hvitfisk er det også et stort torskefokus, og dårligere utnyttelse av hyse- og seikvotene, hvor førstnevnte i stor grad eksporteres ubearbeidet. En bedre samordning mellom fiskeflåtens fangstmønstre og sjømatindustrien vil legge til rette for økt bearbeiding. Forutsigbar og mer jevn tilgang til råstoff gjennom året vil gi industrien mulighet til å kunne planlegge og dimensjonere produksjonen utover året, og dermed også tilby flere helårige arbeidsplasser. En slik utvikling vil måtte innebære at bonusordninger for å strekke sesongen utformes med en helhetlig tilnærming som ivaretar hensynet til hele verdikjeden.

Sjømat er klimasmart mat. Å få verdens befolkning til å spise mer bærekraftig sjømat, og mindre rødt kjøtt, er et viktig bidrag for å løse globale utfordringer relatert til klima, miljø og folkehelse. Norske forbrukere er i verdenstoppen i sjømatkonsum. Konsumet har i senere år falt til et lavere nivå, og aller minst er forbruket blant barn og unge. Prisen på sjømat har også økt betydelig mer enn prisen for kjøtt de siste årene.² Det er derfor viktig å fremme konsum av sjømat på ulike måter, både i Norge og globalt. Fordi gode matvaner etableres tidlig i livet, bør det rettes en særlig innsats mot barn og unge. Markedsinnsatsen bør rette seg mot både etablerte og nye markeder, og omfatte både velkjente og nye typer sjømat. Økte forventninger om matens opprinnelse, produksjon, helseeffekter og miljø- og klimapåvirkning må tas på alvor gjennom god informasjon til forbrukerne.

Norsk sjømatindustri har et godt utgangspunkt for å lede an i produksjon av bærekraftig sjømat. Samtidig finnes det utfordringer som må tas på alvor. Som all matproduksjon kommer sjømatproduksjon med et klima- og miljøavtrykk. Mange av utfordringene kan knyttes til klimaendringer, og høye utslipp av drivhusgasser globalt, som over tid gir et varmere, surere og mindre produktivt hav. Overfiske, bifangst, spøkelsesfiske og ødeleggelse av havbunnen er andre utfordringer som må løses. Det er viktig å videreføre en god og kunnskapsbasert fiskeriforvaltning for å sikre et fortsatt bærekraftig uttak av ville marine arter. Samtidig må det legges til rette for at sjømatnæringen reduserer klimautslipp og miljøpåvirkning i hele verdikjeden. Dette er også viktig for å kunne markedsføre norsk sjømat som bærekraftig, i en tid hvor hensynet til klima og miljø blir stadig viktigere for innkjøpere og forbrukere.

For å lykkes med den grønne omstillingen må sjømat gis en sentral rolle i det globale matsystemet. Dette vil kreve kloke veivalg og betydelige investeringer på mange områder, både direkte i sjømatnæringen, og på øvrige samfunnsområder. Utfordringer knyttet til klima og miljø må angripes fra flere fronter og gjennom alle ledd i verdikjeden. Sjømatindustrien befinner seg midt i verdikjeden i en konkurranseutsatt posisjon. Dens bidrag i den grønne omstillingen kan først og fremst knyttes til bedre utnyttelse av råstoffet for å unngå mat- og produksjonssvinn, bearbeiding av mer lagringsstabile produkter for å kutte i transportutslipp, og utviklingen av mer miljøvennlig emballasje. Som for annen industri ligger det klimagevinster i å energieffektivisere produksjonen, stille miljøkrav til leverandører og utvikle bedre produksjonsprosesser. Lykkes man med dette vil Norge kunne sette standarden for bærekraftig og klimasmart sjømatproduksjon.

Økt bearbeiding av sjømat i Norge er i seg selv et miljø- og klimatiltak, samtidig som det skaper verdier og sysselsetting. Når en større del av råstoffet bearbeides i norske fabrikker, øker verdiskapingen, transportbehovet reduseres, og mer restråstoff blir tilgjengelig for produksjon av flere produkter. På samme tid er det en utfordring at restråstoffutnyttelsen preges av begrensninger grunnet tilgjengelighet og en spredt mottaksstruktur. Dette er imidlertid i ferd med å endres i takt med fornying av deler av fiskeflåten, og gjennom at en større andel av fisken i dag sløyes på land. Økt tilgang på, og utnyttelse av, restråstoff fordrer en koordinert innsats. Det bør derfor legges til rette for bygging av testfasiliteter hvor bedrifter kan foreta prøveproduksjon, og dermed avlaste noe av risikoen som følger av store investeringer.

Havressurslova, deltakerloven og fiskesalslagslova utgjør viktige grunnpilarer i norsk fiskeriforvaltning. Fullmakter i fiskesalslagslova gir salgslagene enerett til å fastsette salgsvilkår, minstepriser, omsetningsordninger og oppgjørsformer, samt reklamasjonsregler. Det er bred politisk enighet om at fiskesalslagslova skal bestå. Det er likevel en rekke momenter i dagens system som til sammen skaper betydelig ubalanse i forholdet mellom fangst- og bearbeidingsleddet. Fiskesalslagslova, og salgslagenes praktisering av den, griper inn i landindustriens rammevilkår og mulighetsrommet for å øke konkurransekraften i sjømatindustrien. I senere år har utviklingen i sjømatindustrien i stor grad vært preget av å tilpasse seg utviklingen på flåtesiden. Omsetningssystemet bør i enda større grad ivareta formålet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, blant annet ved at mer råstoff gjøres tilgjengelig for industrien gjennom auksjoner. Det bør videre sikres at styrene i salgslagene har bred næringskompetanse, og at det gjøres justeringer i handelsbetingelser i førstehåndsomsetningen, eksempelvis i forbindelse med garantistillelse og reklamasjonsregler.

Sjømat er blant matvarene det handles mest med globalt, og norsk sjømatindustri er en konkurranseutsatt næring i et land med et høyt kostnads- og lønnsnivå. Sjømatproduksjonen er mange ganger større enn den innenlandske etterspørselen, noe som gjør næringen avhengig av handel med utlandet. Handlevilkårene for sjømat er derfor av stor betydning for sjømatindustrien. Norsk handelspolitikk preges derimot av motstridende interesser og målsetninger. For å gi sjømatindustrien rom for videre utvikling og vekst, kreves det vilje til å prioritere sjømatindustriens interesser i større grad enn i dag.

Sjømatindustrien er viktig for distriktene. For å øke bearbeidingen av bærekraftige sjømatprodukter, og skape flere helårige arbeidsplasser, må det legges til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping. Dette innebærer også en aksept for regionalisering av aktivitet. Etablering av ny industri må skje på et bedriftsøkonomisk grunnlag, og myndighetene bør ikke bruke offentlige midler og kvoter som ledd i etableringer som ikke har slike forutsetninger. Som demografi- og distriktnæringsutvalget har pekt på, er bosettingen i distriktene bare i noen grad bestemt av utviklingen i arbeidsplasser. Utvikling av en moderne sjømatindustri kan likevel spille en rolle for videre utvikling, også i distriktene. Begrepet smarte samfunn handler om å utvikle attraktive steder gjennom grønn konkurransekraft, teknologi, innovasjonsevne og utnyttelse av naturgitte fortrinn. Dette fordrer samarbeid mellom ulike aktører innad i en region og mellom regioner, innad i næringen og mellom næringer. Norge besitter kompetente arbeidstakere, bedrifter, klynger, og kunnskaps- og forskningsmiljøer i havnæringene langs hele kysten. Offentlige virkemidler, som finansiering av næringsklynger, utviklingsmidler, i tillegg til virkemiddelapparatet knyttet til FoU, er allerede etablert. Det er viktig at denne typen virkemidler videreføres og gjøres tilgjengelig for aktører som har stor geografisk avstand til samarbeidspartnere.

Kapittel

3

3 Sjømatindustriens status og siste års utvikling

3.1 Villfisksektoren

Villfisksektoren utgjør den delen av sjømatnæringen som høster fra, eller bearbeider, produkter basert på ville bestander. 1 740 000 tonn villfanget sjømat til en verdi av 35,1 milliarder kroner ble eksportert fra Norge i 2021.³ Villfisknæringen baserer seg på betinget fornybare ressurser, som varierer i tilgang og størrelse fra år til år. Potensialet for verdiskaping i villfisknæringen ligger derfor først og fremst i å sørge for at fisken som tas opp av havet, utnyttes på best mulig måte.

Hvitfisksektoren

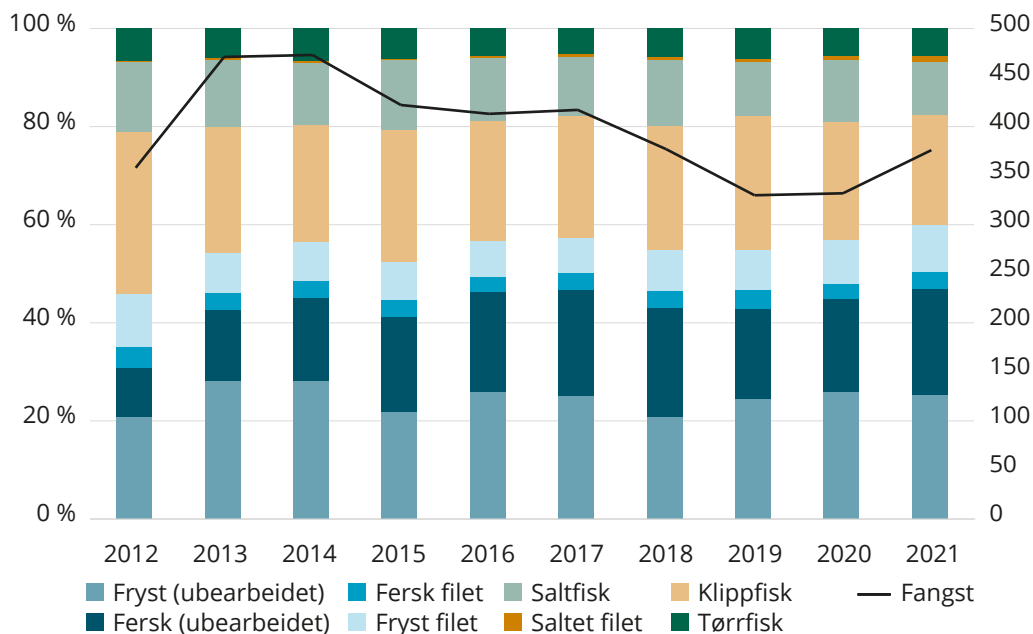
Hvitfisksektoren, som hovedsakelig bearbeider torsk, hyse og sei, er en av de største sektorene i sjømatindustrien. Fisket foregår både kystnært og langt til havs, av en svært differensiert flåte som fisker med ulike fiskeredskap. De enkelte industribedriftene i hvitfisksektoren har spesialisert seg på en lang rekke produkter. Eksempler er saltfisk, klippfisk og tørrfisk som kjennetegnes av arbeidsintensiv bearbeiding. De ferdige produktene har lang holdbarhet og er tett knyttet til mattradisjoner blant annet i Portugal, Italia og Brasil. Andre produktgrupper basert på hvitfisk er filet og ulike former for fiskemat, som fiskegrateng, fiskekaker og fiskeboller. Biprodukter fra hvitfisk er også et viktig råstoff, blant annet torskelever som brukes til produksjon av tran.

Siden toppen på 90-tallet har kvantumet bearbeidet hvitfisk som eksporteres falt fra nesten 80 prosent til 50 prosent. Reduksjonen skyldes nedgangen i filetoproduksjonen, både av fryst og fersk filet, og en økning av eksporten av sløyd hel fisk, både fryst og fersk. En betydelig andel av torsken eksporteres sløyd og hodekappet uten videre bearbeiding, enten fryst eller iset i kasser. Årsaksbildet er sammensatt. I år med store kvoteøkninger har industrien lagt om til eksport av fersk fisk heller enn å binde kapital i bearbeiding av produkter med lav omløpshastighet som saltfisk, klippfisk og tørrfisk. Samtidig har det skjedd en utvikling hvor havfiskeflåten har økt innfrysningen av råstoff om bord. De siste fire-fem årene har endringene vært mindre. Andelen hvitfisk som eksporteres fersk sløyd ligger på 18–19 prosent, og andelen som eksporteres fryst sløyd har ligget på 29–32 prosent.

Tabell 3.1 Andel av norsk eksport av hvitfisk og flatfisk ut fra produktenes vekt, omregnet til rundvekt. Tall i prosent. Kilde: Nofima

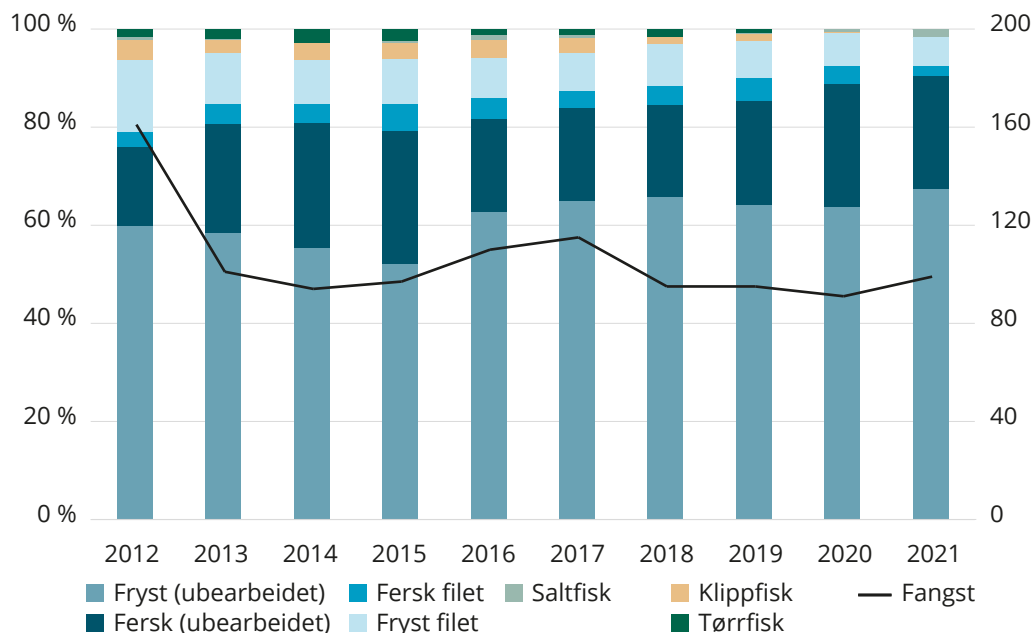
Produktgruppe	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Fersk sløyd	12	12	16	19	18	18
Fryst sløyd	25	30	30	32	29	32
Fersk filet	3	3	3	3	3	2
Fryst filet	13	10	7	6	7	6
Klippfisk	32	33	30	28	30	29
Saltfilet	2	1	1	2	2	2
Saltfisk	8	7	8	8	7	7
Tørket filet	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5
Tørrfisk	6	4	6	4	4	4
Totalt	100	100	100	100	100	100

Norske fabrikktrålere og autolinefartøy med filetfabrikk om bord har lenge vært viktige produsenter av fryst filet. Når det gjelder bearbeiding av hyse og sei har fabrikkflåten vært dominerende. I årene fra 2002 til 2011 produserte denne delen av fiskeflåten årlig mellom 15 000 og 20 000 tonn fryst filet av sei, torsk og hyse. I løpet av 2012 og 2013 la flere rederier om driften fra produksjon av fryst filet til produksjon av hodekappet og sløyd fisk. Flere faktorer spilte inn på denne omleggingen. Et dårlig marked for ombordprodusert filet kombinert med fornying av flåten, og utfordringer med å holde på mannskap på grunn av gode tider i olje- og oljeservicenæringen, er noen av årsakene til at det ble mer lønnsomt å satse på sløyd og hodekappet fisk. De siste årene har ombordprodusert kvantum frossen filet ligget i underkant av 7000 tonn, men fabrikktrålerne og autolinefartøyenes andel av den totale filetproduksjonen har holdt seg tilnærmet konstant.



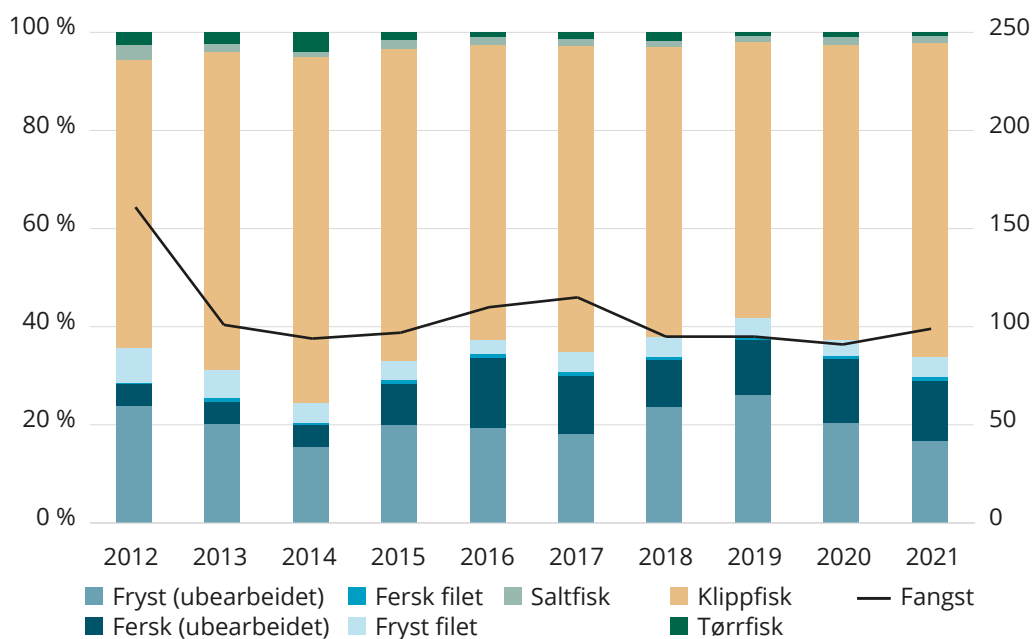
Figur 3.1: Norsk eksport av torsk etter produktkategori. Andel i prosent fordelt på produktkategori. Vekt omregnet til rundvekt. Kilde: Nofima

For torsk har andelen som eksporteres ubearbeidet økt fra rundt 30 prosent i 2012 til rundt 48 prosent i 2021. Filetandelen er marginal og er i dag på rundt 14 prosent. Klippfisk har vært den største produktkategorien innenfor bearbeidet torsk i hele perioden og har utgjort rundt 45 prosent av det bearbeidede kvantumet torsk de siste årene.



Figur 3.2: Norsk eksport av hyse etter produktkategori. Andel i prosent fordelt på produktkategori. Vekt omregnet til rundvekt. Kilde: Nofima.

Det største fallet i bearbeiding har skjedd innen bearbeiding av hyse. På begynnelsen av 1990-tallet ble nesten to tredjedeler av hysen bearbeidet, for det meste til fryst filet. Filetproduksjonen skjedde både på land i filetindustrien og om bord i fabrikktrålerne. Siden den gang har en stadig større andel av hysen blitt eksportert fryst og ubearbeidet. De siste 10 årene har andelen bearbeidet hyse sunket jevnt og trutt, som vist i figur 3.2. I 2021 ble bare 8 prosent bearbeidet før eksport. Den lave bearbeidingsgraden henger sammen med at hyse er et lite ettertraktet råstoff for norsk sjømatindustri. Den har få anvendelsesområder utenom filet, og er så skjør at den er utfordrende å bearbeide i en automatisert fiskeindustri. Hyse eksporteres derfor oftest fryst til land hvor lønnskostnadene er så lave at det er lønnsomt å filetere fisken for hånd. Et par norske aktører har derimot lyktes med bearbeiding av hyse med spesielt god kvalitet, fanget skånsomt med line eller snurrevad.



Figur 3.3: Norsk eksport av sei etter produktkategori. Andel i prosent fordelt på produktkategori. Vekt omregnet til rundvekt. Kilde: Nofima.

Bearbeidingsgraden er betydelig høyere for sei enn for hyse og torsk. Andelen som bearbeides har utgjort mellom 80 og 65 prosent i hele perioden fra 1992. Dette har sammenheng med lav popularitet for dette råstoffet internasjonalt. Sei har et grått fiskekjøtt som er lite ettertraktet som fersk og fryst råstoff. Den er likevel populær som klippfisk. Klippfiskindustrien har lyktes i å utnytte frossen sei til bearbeiding, noe som gjør denne produksjonen mindre sesongpreget. Klippfisk har lenge vært det viktigste produktet av sei, og har de siste årene utgjort rundt 90 prosent av det bearbeidede kvantumet sei.

Hvitfiskindustrien er i stor grad tilpasset flåtens landingsmønster. De største volumene torsk landes i vintersesongen fra januar til mars. Det er krevende for industrien å ta imot store volum fisk på kort tid. En tilpasning til sesongtoppene er derfor å sende torsk direkte ut i markedene som hel, sløyd og hodekappet fisk, såkalt ferskpakket torsk. Dette er en sesongvare som er høyt etterspurt og som oppnår høye priser. Mange hvitfiskindustribedrifter kombinerer i dag ferskfishpakking med produksjon av saltfisk, klippfisk og/eller tørrfisk. Slik kan

produksjonskapasiteten utnyttes best mulig og bearbeidingen strekkes utover sesongen, samtidig som bedriftene er i stand til å håndtere sesongtoppene.

De siste årene har tendensen vært at torskesesongen stadig blir kortere, og at enkeltlandingen blir større. Dette har sammenheng med fornying av kystflåten, som har bidratt til å øke fangstkapasiteten, lastekapasiteten og mobiliteten. Økt kapasitet og mobilitet i kystflåten har gjort det mulig for fiskerne å ta torskekvoten på kortere tid enn før. Dette har skjedd selv om totalkvoten har økt kraftig, og antallet fartøy som deltar i fisket har blitt kraftig redusert.⁴ Brattere sesongtopper bidrar til å redusere bearbeidingen på grunn av manglende kapasitet i industrien.

Store torskekvoter, og høye priser på torsk over flere år, har bidratt til at deler av kystflåten prioriterer fisket etter torsk på bekostning av hyse og sei. Denne fangstadferden gir høyest inntjening på kortest mulig tid, med den konsekvens at store deler av hyse- og seikvotene står igjen ufisket utover høsten. Resultatet blir at gjenstående kvoter refordelles, enten til den større kystflåten, eller til havfiskeflåten, for at hele den norske totalkvoten skal kunne tas. For den delen av fiskeindustrien som er avhengig av leveranser av fersk fisk fra kystflåten ville det ha vært positivt om mer av sei- og hysekvotene ble tatt av kystflåten. Klippfiskeindustrien nyter derimot godt av at seien fryses til havs.

En positiv utvikling er at kystflåten lander stadig mer av fisken rund. Å flytte sløyning og hodekapping på land, har økt andelen restråstoff som er tilgjengelig for hvitfiskeindustrien. For stadig flere bedrifter inngår restråstoffet nå i produktmiksen. En økende andel fiskehoder og -rygger blir tørket, lever går til tranproduksjon eller hermetisering, og rester som ikke går til menneskemat blir gjort om til ensilasje, eller fiskeolje og fiskemel.

Andelen hvitfisk som fryses rund, eller sløyd og hodekappet om bord, har vært jevnt økende. Dette har naturlig nok også økt eksporten av fryst fisk. For industrien innebærer dette at mindre ferskt råstoff er tilgjengelig for produksjon i Norge, gitt at de ikke får være med i konkurransen om råstoffet fordi rederiene eksporterer fisken direkte gjennom egne mottak og salgsselskap. Fra og med kvoteåret 2022, har Norges Råfisklag, SUROFI og Vest-Norges fiskesalgslag innført endringer i omsetningsreglene for fryst torsk og sei for å gjøre mer frossent råstoff tilgjengelig for åpen konkurranse. Endringene er innført som en prøveordning, og innebærer at rederiene ikke lenger får anledning til direkte å overta egen fangst av ubearbeidet torsk og sei for å selge den selv. Det er også innført en delvis auksjonsplikt på 50 prosent av hodekappet, sløyd fryst torsk og sei. Auksjonsplikten har blitt innført for å bremse utviklingen der stadig mer av råstoffet fryses om bord og eksporteres ubearbeidet. Effekter av ordningen skal evalueres av Nofima gjennom et FHF-finansiert prosjekt.

Pelagisk sektor

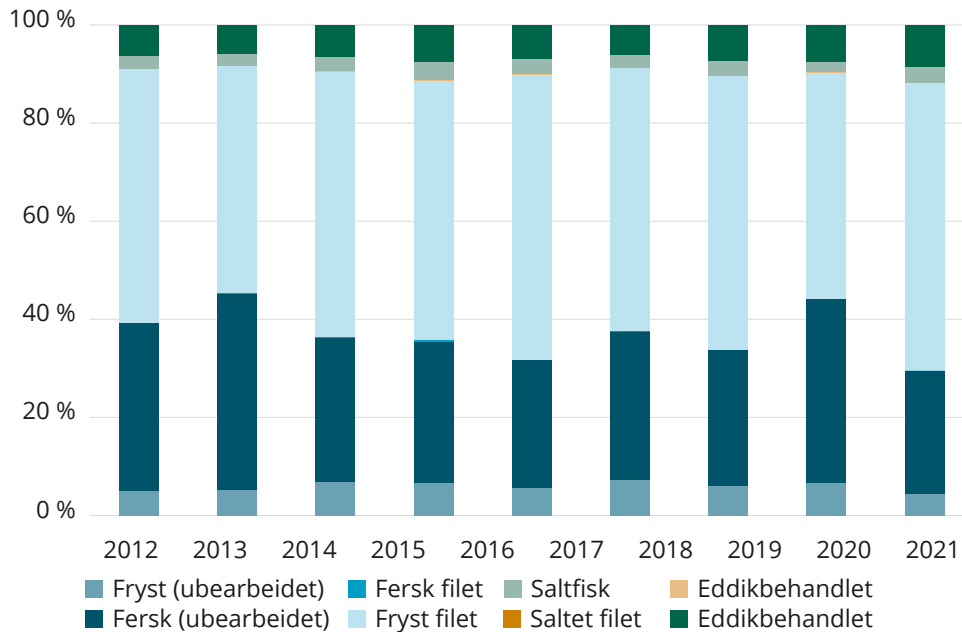
Pelagisk sektor baserer seg på råstoff fra pelagiske arter som makrell, sild, kolmule, lodde, brisling, øyepål og tobis. Fisket av disse foregår på en annen måte enn fisket etter hvitfisk fordi de pelagiske artene opptrer i store stimer, ofte langt fra land. Større havgående fartøy dominerer i pelagisk sektor og utviklingen på land har vært i retning av færre og større anlegg som tar imot store fangster. Pelagiske kvoter svinger fra år til år, og i 2021 ble det landet mer enn 1 300 000 millioner tonn pelagisk fisk i Norge til en førstehåndsverdi på nærmere 8,5 milliarder kroner. Størstedelen av de pelagiske fiskeslagene går til konsum, mens arter som er mindre egnet som mat inngår i produksjon av fiskemel og fiskeolje, hvorav en stor del benyttes som ingredienser til fôr til havbruksnæringen. Pelagisk sjømatindustri kan med andre ord deles inn i to hovedsegment – i stedet for, pelagisk konsumindustri og mel- og oljeindustrien.

Det fanges og eksporteres betydelig mer pelagisk fisk enn hvitfisk. I 2021 ble det eksportert rundt 856 000 tonn pelagisk fisk og 370 000 tonn hvitfisk fra Norge⁵.

Makrell er den nest største arten målt i kvantum, og den tredje viktigste arten for norsk sjømateksport målt i verdi, kun slått av oppdrettslaks og torsk. En svært liten andel av makrellen blir likevel bearbeidet. Andelen ubearbeidet makrell har de siste årene variert mellom 90 og 95 prosent. Lav bearbeidingsgrad skyldes blant annet manglende teknologiske løsninger for å få til konkurransedyktig produksjon.

Når det gjelder sild, videreforedles en stor andel av råstoffet i Norge, men mye går fortsatt til produksjon av fiskemel og -olje. Utviklingen er likevel at stadig mer av silda går til konsumprodukter. Andelen sild som foredles før eksport, har økt fra rundt 40 prosent i 2005 til mellom 65 og 70 prosent i dag. Det er særlig andelen fryst sildefilet som har økt.

Av annen bearbeiding er det spesielt eddikbehandlet sildefilet som har vært i vekst. Dette er saltet og eddikbehandlet filet, gjerne kuttet i biter, som går til fabrikker i Sverige og Polen for produksjon av marinert sild eller sildesalater. En del av dette går deretter tilbake til Norge som ferdigvare. De siste årene har pelagisk konsumindustri tidvis hatt svært god inntjening på å ta ut silderogn av sild som er fanget før den er helt gytemoden.



Figur 3.4: Norsk eksport av sild etter produktkategori. Andel i prosent fordelt på produktkategori. Vekt omregnet til rundvekt. Kilde: Nofima

Lodde og lodderogn har vært et svært viktig råstoff for pelagisk konsumindustri, og tidligere for deler av hvitfiskindustrien i Finnmark og Troms, samt for sildeoljefabrikkene. Lodde er samtidig en nøkkelart i økosystemet og totalkvotene varierer stort fra år til år for å sikre et bærekraftig uttak. I 2021 fikk norske fartøyer fiske 42 000 tonn lodde ved Jay Mayen og Island, og loddefangstene gikk til eksepsjonelt høye førstehåndspriser sammenlignet med tidligere år. Eksempelene med silderogn, lodde og lodderogn illustrerer hvilke verdier som kan ligge i relative små kvantum fisk, når det finnes markeder med svært stor betalingsvillighet og tilbudet er begrenset.

Til tross for lavere kvotenivå de siste tjue årene, har verdiøkningen i pelagisk sektor vært stor og man har sett en dreining mot at mer av råstoffet går til konsumprodukter fremfor mel- og oljeproduksjon. Bearbeidingsgraden har også økt med større innslag av filetproduksjon. Vridningen mot bedre betalte anvendelser av pelagisk fisk har medført en prisstigning, også i førsteleddet mellom fisker og fiskeindustri.

3.2 Havbrukssektoren

Havbrukssektoren har andre rammevilkår enn villfisksektoren, og dermed også andre forutsetninger for bearbeiding. Produksjonskapasiteten i havbruksnæringen er strengt regulert av myndighetene, men i motsetning til i villfisksektoren, er det tillatt for aktørene i havbrukssektoren å integrere både oppstrøms og nedstrøms i verdikjeden. Havbruk har de senere årene blitt stadig viktigere for norsk sjømatindustri og -eksport. I 2006 ble eksporten fra lakseoppdrett for første gang større enn for villfisk. Laks og ørret står nå for mer enn 70 prosent av eksportverdien av norske fisk- og skalldyrprodukter. For 25 år siden var denne andelen 35 prosent, og for 10 år siden 60 prosent. Det store volumet fisk som produseres i havbruksnæringen har stor betydning for aktiviteten og sysselsettingen i sjømatindustrien. Andelen laks og ørret som blir bearbeidet i Norge før eksport har sakte, men sikkert økt fra 15 prosent i 1996 til 22 prosent i 2020. Andelen fersk filet har doblet seg i samme periode.

Tabell 3.1 Andel av norsk eksport av laks og ørret ut fra produktenes vekt, omregnet til rundvekt. Tall i prosent. Kilde: Nofima

Produktgruppe	2000	2004	2008	2014	2016	2018	2020
Fersk sløyd (ubearbeidet)	67	67	75	77	76	79	76
Fryst sløyd (ubearbeidet)	16	17	10	5	4	2	2
Fersk filet	6	8	7	10	12	10	12
Fersk farse	0	0	0	0	0	0	0
Fryst filet	8	7	4	7	6	6	8
Annet	3	2	3	2	2	2	2
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Foruten at andelen bearbeidede lakseprodukter har økt betydelig, har det i samme tidsrom vært en betydelig produksjonsøkning av oppdrettsfisk. Fra 1996 til 2006 økte kvantumet bearbeidet laks og ørret som ble eksportert med 30 000 tonn, og det neste tiåret med 80 000 tonn. I 2020 var kvantumet kommet opp i 175 000 tonn. I tillegg kunne lakseindustrien eksportere 19 000 tonn spiselige biprodukter fra sin filetproduksjon.

Det ble dermed eksportert 30 prosent mer bearbeidet laks og ørret enn bearbeidet hvitfisk i 2020. I tillegg er det et betydelig innenlands konsum av produkter fra laks og ørret. Dette konsumet er beregnet til minst 23 000 tonn produktvekt i 2020. Det betyr at industrien solgte rundt 200 000 tonn bearbeidet vare av laks og ørret i 2020, hvorav 87 prosent ble eksportert og 13 prosent gikk til hjemmemarkedet.

Foruten laks og ørret produseres det også andre arter i mindre skala, som kveite, røye, blåskjell, piggvar, steinbit og torsk. Andre arter har også et kommersielt potensiale, men volumet forventes å være relativt lite. På kort sikt antas atlantisk torske å ha det beste utgangspunktet for å bli produsert i større volumer i merder i sjø, blant annet på grunn av et mangeårig avlsarbeid på denne arten. Det er videre store forventninger til produksjon av tang og tare i norske kyst- og havområder.

3.3 Øvrig sjømatindustri

Hvitfisksektoren, pelagisk sektor og havbrukssektoren er de dominerende sektorene innen sjømatindustrien, men det finnes mange sjømatprodusenter som faller utenfor denne hovedinndelingen. I tillegg til fiskematproduksjon, rekeindustri og krabbeproduksjon, foregår det også bearbeiding av sjøpattedyr og tang og tare. Spekket på selen brukes i omega 3-tilskudd, mens hvalkjøtt bearbeides til ulike biffprodukter hos noen få bedrifter, hovedsakelig i Lofoten. Bearbeidingen av både sel og hval er marginal sammenlignet med produksjonen i andre sektorer av sjømatnæringen.

Bearbeiding av tang og tare kan deles inn i to produksjonstyper, der alginatprosessering er den absolutt største målt i kvantum og verdi. Alginat utvinnes fra brunalger, og brukes i farmasøytiske midler, mat og industrielle produkter. Det finnes også et knippe aktører som satser på ulike produkter tilsatt tørket tang og tare.

Tabell 3.2 Oversikt over øvrig sjømatindustri fordelt på type sjømat og produksjon. Kilde: Nofima.

Type sjømat	Type produksjon
Fisk	Fiskematprodusenter Hermetikkindustri
Krepsdyr og bløtdyr	Rekeindustri Mottak og produksjon av krabbe og skjell
Sjøpattedyr	Bearbeiding av hval Bearbeiding av sel
Alger	Alginatprosessering Bearbeiding av tang og tare til matformål

Reker og skalldyr

Av krepsdyr og bløtdyr, er det først og fremst dyptvannsreke og krabbe som bearbeides. Andre arter som hummer, kamskjell og blåskjell selges hovedsakelig ubearbeidet levende, rå eller fryst.

Det finnes to typer rekefiske. Et fiske foregår kystnært med små fartøy, hvor rekene enten blir kokt om bord og deretter solgt med skall, eller levert rå til mottak langs kysten. En mindre andel selges via kaisalg. Landingene fra det kystnære rekefisket går i hovedsak til det norske markedet og distribueres ofte gjennom lokale fiskehandlere og salgskanaler, men noe eksporteres til EU, og da i all hovedsak til Sverige.

Det fiskes også etter reker med store trålere ute i Barentshavet og ved Grønland. Rekene innfrysas kokt eller rå om bord og blir pillet industrielt på land. På 80-tallet dannet dette fisket grunnlag for 27 rekefabrikker i Nord-Norge som sysselsatte 1500 personer. I 2021 gjenstod kun tre. Det finnes også to rekefabrikker i Sør-Norge, men disse baserer seg på råstoff fra det kystnære rekefisket i Skagerrak og Nordsjøen. Rekeindustrien er blant sektorene i sjømatindustrien som har kommet lengst med å automatisere produksjonen. I takt med økende automatisering og en reduksjon i antallet rekefabrikker har antallet sysselsatte falt. Fra år 2000 til 2010 falt antallet ansatte i rekeindustrien fra 450 til 150 personer, men i 2020 hadde antallet økt til ca. 170 ansatte.

Trenden siden 2012 viser at rekeindustrien har vært blant de mest lønnsomme bransjene i konsumindustrien, kun forbigått av tørrfiskprodusentene. Også de små rekemottakene i sør langs kysten av Skagerak og til Rogaland som kjøper og selger skallreker har jevnt over hatt litt bedre marginer og kapitalavkastning enn de fleste andre bransjer i sjømatindustrien siden 2012.

Utenom reker er det først og fremst krabbe som bearbeides. Krabbe brukes her som en samlebetegnelse for både taskekrabbe, kongekrabbe og snøkrabbe. Fisket etter taskekrabbe foregår kystnært med hovedtyngde i Møre og Romsdal, Trøndelag og på Helgelandskysten. Det kvoteregulerte fisket etter kongekrabbe foregår kystnært i Øst-Finnmark mens fisket etter snøkrabbe foregår i Barentshavet, hovedsakelig i Smutthullet.

Det er hovedsakelig én aktør som står for bearbeidingen av taskekrabbe, og som kjøper rundt 70 prosent av alt som landes i Norge. Produksjonslinja er fullt automatisert, og krabbene parteres maskinelt. Bearbeidingsgraden på kongekrabbe og snøkrabbe er til sammenligning lav.

Fiskemat

Fiskemat er en samlebetegnelse på bearbeidede, gjerne fiskefarsebaserte, ferdigvarer, som fiskekaker, fiskepudding og fiskeboller. Norske fiskematprodusenter selger i hovedsak sine produkter på det norske markedet. I tillegg til farseprodukter, har mange fiskematprodusenter et bredt utvalg av andre sjømatprodukter. Én aktør dominerer når det gjelder produksjon av fiskemat, men flere fiskematprodusenter har landsdekkende distribusjon gjennom dagligvarekjedene. I tillegg finnes det flere mindre fiskematprodusenter som betjener et lokalt marked.

Bransjen har gjennomgått en omfattende strukturering de siste 10 årene, dels drevet av konsolidering, men også fordi dagligvarehandelen har redusert antallet leverandører samtidig som de har arbeidet med å bygge egne merkevarer. I dag er det i underkant av 25 bedrifter igjen i bransjen som sysselsetter rundt 600 personer. Både antallet bedrifter og antallet sysselsatte har falt med i overkant av 20 prosent de siste 10 årene.

Lønnsomheten i fiskematsegmentet har ligget litt over gjennomsnittet ellers i fiskeindustrien de siste ti årene, men har de siste tre årene vært sterkt påvirket av store strukturingskostnader og tap hos den dominerende fiskematprodusenten.

3.4 Oppsummering

Hvitfisksektoren er en sentral del av norsk sjømatindustri. Andelen bearbeidet hvitfisk som eksporteres fra Norge har falt over tid, men det er store forskjeller i foredlingsgraden mellom ulike hvitfiskarter. For torsk og hyse har andelen som eksporteres bearbeidet falt den siste tiårsperioden, for sei har bearbeidingsgraden vært stabil.

Tendensen de siste årene har vært at torskesesongen blir stadig kortere, og at enkeltlandinger blir større. Store torskekvoter og høye priser på torsk over flere år har bidratt til at deler av kystflåten prioriterer fisket etter torsk på bekostning av hyse og sei. En positiv utvikling er at kystflåten lander stadig mer av fisken rund. Å flytte sløyting og hodekapping på land har økt andelen restråstoff som er tilgjengelig for hvitfiskindustrien. Andelen hvitfisk som fryses rund, eller sløyd og hodekappet, om bord har vært jevnt økende.

Størstedelen av de pelagiske fiskeslagene går til humant konsum, mens arter som er mindre egnet som mat inngår i produksjon av fiskemel og fiskeolje, hvorav en stor del benyttes som ingredienser til fôr til havbruksnæringen. En svært liten andel av makrellen blir bearbeidet. Når det gjelder sild, videreforedles en stor andel av råstoffet i Norge. Sett under ett har bearbeidingsgraden i pelagisk sektor økt med større innslag av filetoproduksjon.

Andelen laks og ørret som blir bearbeidet i Norge før eksport har sakte, men sikkert, økt. Det ble eksportert 30 prosent mer bearbeidet laks og ørret enn bearbeidet hvitfisk i 2020.

Hvitfisksektoren, pelagisk sektor og havbrukssektoren er de dominerende sektorene innen sjømatindustrien, men det finnes mange sjømatprodusenter som faller utenfor denne hovedinndelingen. I tillegg til fiskematproduksjon, rekeindustri og krabbeproduksjon foregår det blant annet bearbeiding av sjøpattedyr og tang og tare.

Det er ingen enkeltårsak som kan forklare nedgangen i bearbeidingsgrad. Bildet er svært sammensatt. Mye av forklaringen ligger i vurderinger som gjøres i hver enkelt bedrift. Enkeltaktørene responderer på skiftende kvotestørrelser, priser og etterspørsel, noe som samlet sett har fått store utslag i bearbeidingsgraden.

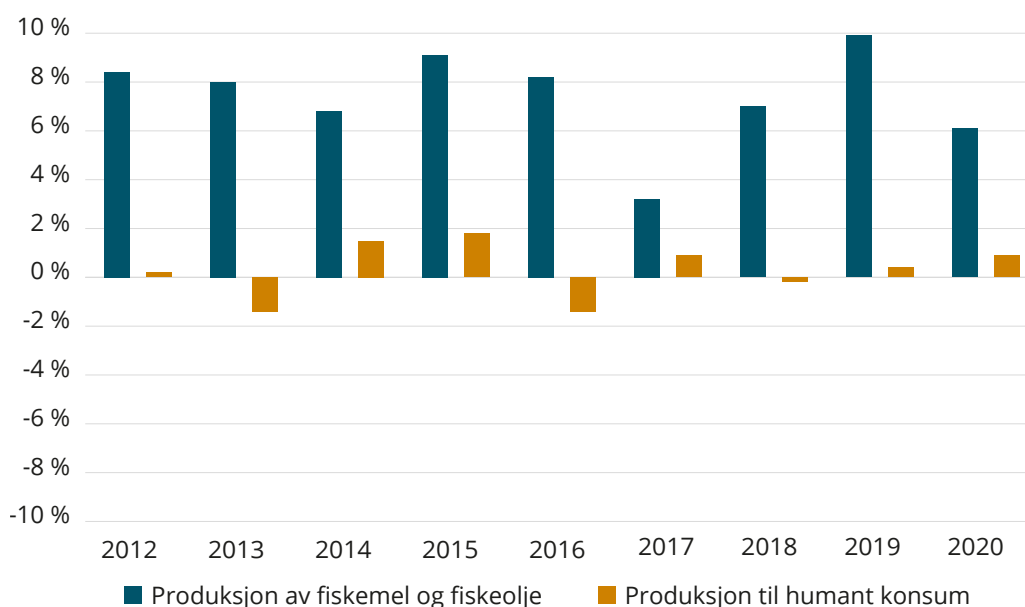
Kapittel

4

4 Utviklingstrekk for sjømatindustrien

4.1 Marginal lønnsomhet

Lønnsomheten i konsumdelen av norsk fiskeindustri er preget av små marginer. De siste årene har gjennomsnittlig resultatmargin i konsumindustrien vært mellom -1,4 prosent og 1,8 prosent. Ses de siste ti årene under ett, har konsumindustriens avkastning på egenkapital vært rundt 2 prosent. Sammenlignet med mange andre bransjer, er både resultatmargin og avkastningen på egenkapital lav. For norsk industri som helhet var resultatmarginen i gjennomsnitt 10 prosent det siste tiåret og avkastning på egenkapital var i gjennomsnitt 9 prosent i samme periode. Bare papir- og papirvareindustrien har hatt svakere lønnsomhet enn konsumdelen av norsk fiskeindustri i årene etter 2010. Det må likevel påpekes at tallene er påvirket av store tap på fastpriskontrakter i ett selskap enkelte år, noe som trekker ned gjennomsnittet kraftig.



Figur 4.1: Resultatmargin i fiskeindustrien. Ordinært resultat før skatt i prosent av driftsinntekt. Kilde: Nofima.

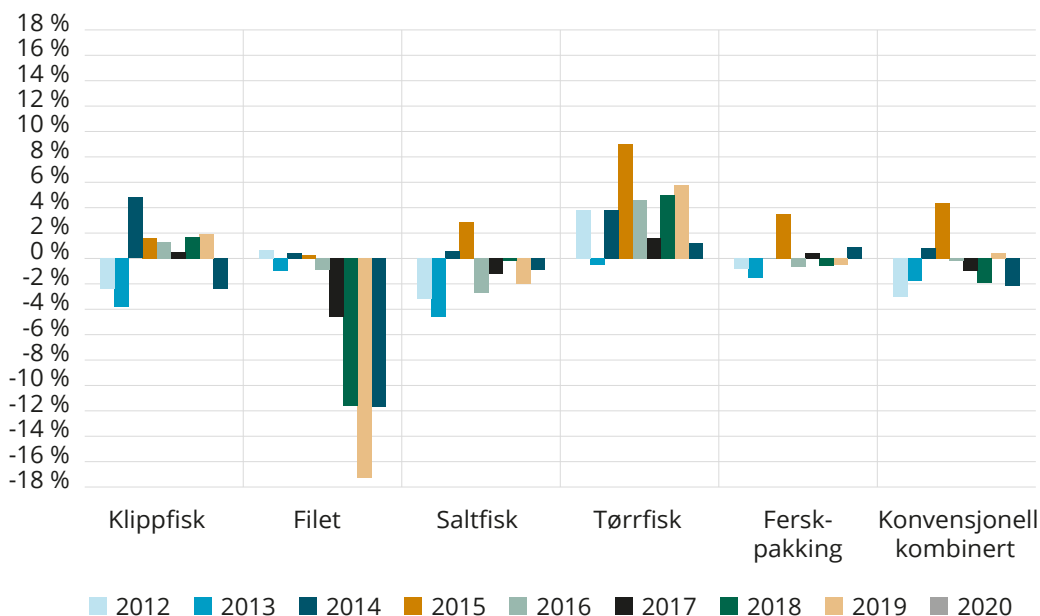
Hvitfiskindustrien har samlet sett hatt svak inntjening de siste ti årene, og de siste tre årene har vært blant de svakeste. Resultatmarginen har i gjennomsnitt vært på 0,6 prosent. Dette er litt bedre enn gjennomsnittet for konsumindustrien som helhet, men også her trekker store tap i enkelt store selskaper ned tallene.

Det har vært stor spredning i lønnsomheten, både mellom bransjer og mellom bedrifter i samme bransje gjennom årene. Det store bildet er at hvitfisksektoren er preget av små marginer. I løpet av de siste ti årene har 37 prosent av selskapene i hvitfiskindustrien hatt år hvor årsregnskapet gikk i minus. Andelen selskaper med underskudd var i kriseåret 2013 på 49 prosent og i 2020 på 47 prosent.

Målt etter resultat før skatt, hadde hvitfiskindustrien sitt dårligste år siden 2008 i 2020, med et samlet underskudd på 275 millioner kroner, noe som tilsvarte 1,6 prosent av driftsinntektene.

Klippfisknæringen har hatt positive resultater siden 2014, og har lenge vært en av bransjene med best lønnsomhet, etter tørrfiskbedriftene. En sterk posisjon i det portugisiske markedet for klippfisk av torsk, med mye salg direkte til detaljhandelen, i tillegg til et stort marked for klippfisk av sei i Brasil, karibiske land og etter hvert i Afrika, har gitt klippfiskindustrien flere bein å stå på. Klippfiskindustrien har i langt større grad enn mange andre deler av hvitfisknæringen helårlig drift der tørkingen går kontinuerlig. I tillegg bruker mange produsenter fryst råstoff av både torsk og sei, som er med på å fordele produksjonen jevnt utover året. Dette har gitt klippfiskindustrien muligheter til langt bedre kapasitetsutnyttelse enn det for eksempel saltfisk- eller ferskfiskprodusentene har.

Klippfisknæringen ble i 2020 hardt rammet av koronapandemien som førte til et fall i konsumet av klippfisk i Portugal på mer enn 10 prosent, og et svært krevende marked i Brasil, der norsk eksport falt med nesten 25 prosent. For bransjen som helhet endte året med et underskudd på 2,4 prosent av driftsinntektene.



Figur 4.2: Resultatmargin i hvitfiskindustrien 2018–2020. Ordinært resultat før skatt i prosent av driftsinntekt. Kilde: Nofima.

Tørrfisknæringen har lenge vært den mest lønnsomme delen av konsumindustrien. I gjennomsnitt hadde tørrfisknæringen en resultatmargin på 4 prosent det siste tiåret, noe som gav en avkastning på egenkapitalen som lå langt over gjennomsnittet i øvrig konsumindustri. Også for tørrfiskprodusentene var 2020 et vanskelig år. Nedstengte restauranter i Italia på grunn av koronapandemien, bidro til at eksportkvantumet til tørrfiskprodusentenes viktigste marked falt med 27 prosent. En god tørkesesong og god kvalitet på tørrfisken reddet likevel mange produsenter fra underskudd. Til tross for sterk konkurranse om råstoff i Lofoten, og høyere råstoffpriser i dette området enn de fleste andre indre regioner, har varemerket «Tørrfisk fra Lofoten» en unik posisjon i det italienske markedet, som et konkurransefortrinn få andre hvitfiskprodusenter har.

Saltfiskprodusentene har de siste ti årene vært én av bransjene i hvitfiskindustrien med svakest lønnsomhet. Stor konkurranse om torskeråstoff mellom bedriftene, og en særdeles tøff konkurranse i ferdigvaremarkedene fra både islandsk og færøysk industri (og indirekte konkurranse fra norsk klippfiskindustri) har gitt en vanskelig konkurransesituasjon. I gjennomsnitt har saltfiskprodusentene hatt en resultatmargin på -1,1 prosent det siste tiåret, og en egenkapitalrentabilitet på -5,5 prosent.

Filetindustrien har lenge hatt svak lønnsomhet, og spesielt de fire siste årene har vært preget av store underskudd i denne delen av fiskeindustrien. Samtidig er bildet svært sammensatt. Det er særlig den største aktøren som har lidd store tap. Pandemien har bidratt til lavere marginer på fersk filet, samtidig som endringer i hjemmekonsumet har gitt økt etterspørsel etter fryst filet fra varehandelen. Mye av dagens filetindustri er bygd opp rundt produksjon av fersk filet, og gjerne ryggstykker. Å legge om produksjonen fra fersk til fryst filet har skapt utfordringer, både kapasitetsmessig og med tanke på eksisterende produksjonslinjer, og har påført de største aktørene tap i 2020. Bransjens resultater har svingt rundt null lenge, med unntak av ett godt år i 2015, da prisøkningen på torsk i ferskmarkedet, godt hjulpet av en svakere kronekurs, lå litt foran økningen i råstoffpriser i Norge.

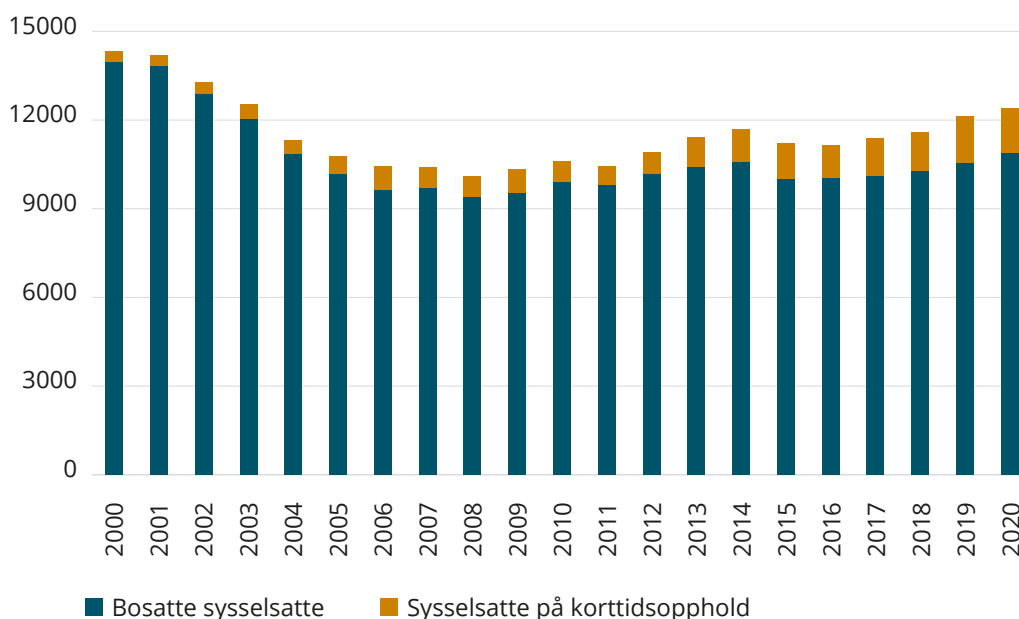
Store strukturelle endringer på eiersiden har hatt stor betydning for utviklingen i **pelagisk sjømatindustri**. Selv om lønnsomheten i konsumindustrien fortsatt varierer, har man klart å løfte lønnsomheten sammenlignet med årene før 2014. Det er innenfor mel og olje at effekten har vært størst, noe som har ført til at denne bransjen har vært den absolutt mest lønnsomme delen av norsk fiskeindustri etter 2014. Et viktig bidrag i denne sammenheng er økt produksjon av sildefilet, og dertil avskjær som har gitt mer råstoff til mel- og oljefabrikkene, hvor verdiene av restråstoff fra sild har fått stadig større betydning.

I sildeoljeindustrien økte verdien av samlet produksjon fra 1,3 milliarder kroner i 2011 til 3,6 milliarder kroner i 2020. Sildeoljeindustrien har vært et av de mest lønnsomme segmentene i norsk fiskeindustri de siste ti årene, med en gjennomsnittlig resultatmargin på mellom 5 og 15 prosent. Dette er betraktelig høyere enn resultatmarginen i den samlede konsumindustrien, som har ligget et sted mellom -1 og 2 prosent.

4.2 Økt sysselsetting

Sysselsettingen i norsk sjømatindustri, av personer med bosted i Norge, har økt med minst 10 prosent siden 2010. I samme periode har sysselsettingen i norsk industri for øvrig gått i motsatt retning, og falt med rundt 9 prosent. Den mer eller mindre kontinuerlige veksten i havbrukssektoren de siste 30 årene har gitt mange tusen nye arbeidsplasser i bedriftene som slakter og foredler laks og ørret. Dette er en viktig forklaring på veksten i sysselsettingen i norsk fiskeindustri som har skjedd etter 2008. I tillegg har det vært en jevn økning i antallet sysselsatte på korttidsopphold, det vil si personer med bosted utenfor Norge. Dette kan forklares med økt tilgang på billig arbeidskraft etter utvidelsen av EU i 2004, da 10 land i Øst-Europa ble medlem, og videre i 2007, da Romania og Bulgaria ble medlem.

Ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB), var 50 prosent av bofaste sysselsatteⁱⁱ i fiskeindustrien i 2020 arbeidere med utenlandsk opprinnelse. I tillegg kom 1550 personer på korttidsopphold. Totalt sett var dermed 57 prosent av de registrert sysselsatte i sjømatindustrien enten utenlandske statsborgere eller innvandrere. Tellingen av sysselsatte i sjømatindustrien er derimot forbundet med stor usikkerhet på grunn av telletidspunktet til SSB, som er i midten av november. Hovedsesongen for hvitfiskindustrien er fra januar til april. Arbeidere på korttidsopphold i hvitfiskindustrien gjennom vinterfisket blir dermed ikke inkludert i SSBs statistikk.

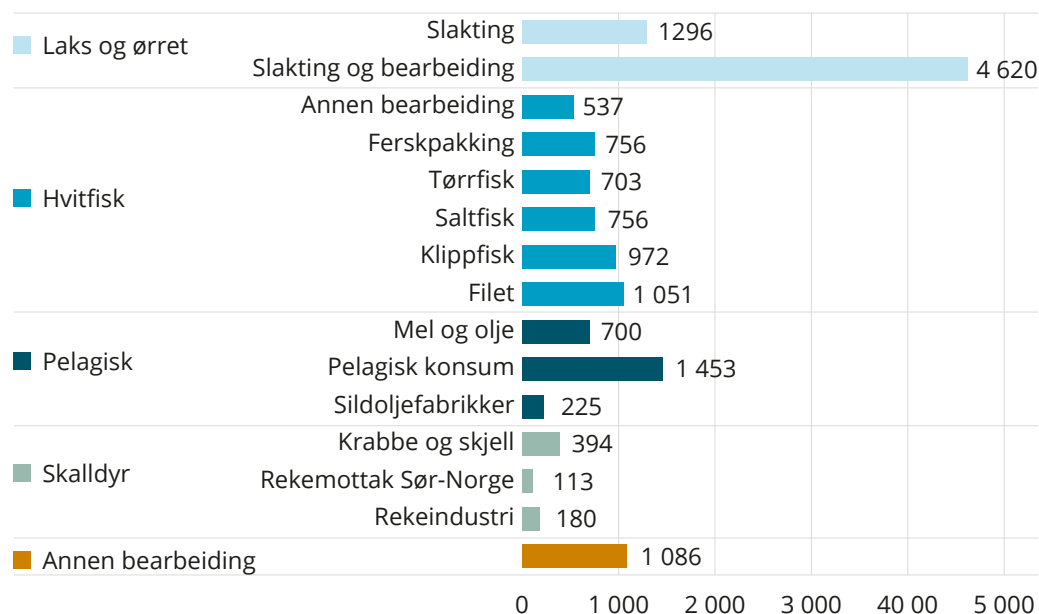


Figur 4.3: Antall personer direkte sysselsatte i sjømatindustrien i fjerde kvartal hvert år. Kilde: SSB, registerbasert statistikk. Tidsseriebrudd i 2015ⁱⁱⁱ.

ⁱⁱ Ifølge SSB blir personer som forventes å oppholde seg i sammenhengende i Norge i minst seks måneder, registrert som bosatte i Det sentrale folkeregisteret.

ⁱⁱⁱ Statistikken har et tidsseriebrudd i 2015 da SSB la om tellemetoden. Endringene ga et fall i samlet registrert sysselsetting på vel 2 prosent på landsbasis.

SSBs har ingen nærmere fordeling av sysselsetting på bransjer eller sektorer i sjømatindustrien. Tall basert på Nofimas oversikter, som inkluderer innleid arbeidskraft, gir likevel mulighet til å gruppere mer spesifikt på bransjer. Tallene fra 2019 summerer seg til rundt 14 800 sysselsatte. Slakting og foredling av laks og ørret sysselsetter flest innenfor bearbeidingsindustrien, etterfulgt av hvitfisksektoren og pelagisk konsumindustri.



Figur 4:4: Antall sysselsatte i sjømatindustrien etter bransje/produksjon i 2019. Kilde: Nofima.

Havbrukssektoren sysselsatte nesten 6000 personer i 2019, som utgjorde over 40 prosent av alle sysselsatte i konsumdelen av norsk sjømatindustri. De 44 lakseslakteriene som var i drift i 2019 sysselsatte 4600 personer. I tillegg var det sysselsatt rundt 1300 personer i bedrifter som i hovedsak driver med bearbeiding av laks og ørret, enten det er filetproduksjon, røyking eller graving.

I 2019 sysselsatte **hvitfiskindustrien** om lag 4700 personer. 1050 av disse jobbet i filetindustrien. Klippfiskindustrien sysselsatte på sin side nesten 1000 personer, og var dermed den nest største sysselsetteren innenfor hvitfisk.

Innen **pelagisk sektor** var rundt 900 personer sysselsatt innen produksjon av fiskemel og -olje i 2019, hvorav 225 jobbet i de åtte sildoljefabrikkene. Pelagisk konsumindustri sysselsatte om lag 1400 personer i 2019.

4.3 Økt konsentrasjon og mer integrasjon

Antall fiskeindustribedrifter er redusert med 45 prosent de siste 25 årene, men etter 2014 har det vært en tydelig oppbremsing i fallet. Denne trenden finner vi i nesten alle deler av fiskeindustrien, blant annet i hvitfisksektoren, pelagisk konsumindustri, lakseslakterier, rekeindustri og fiskematprodusenter.

Selv om reduksjonen i antall bedrifter har vært lavere de siste ti årene er sjømatindustrien dynamisk: det skjer jevnlig at selskaper forsvinner og at nye kommer til. Nyetableringene har delvis vært drevet frem av god tilgang på kapital, særlig fra havbruksselskaper, som har foretatt betydelige investeringer i villfiskindustrien.

Sett under ett har andelen sjømatselskaper som er integrert med fiskeri- eller havbruksselskaper økt med 9 prosentpoeng i løpet av de siste ti årene, som vist i tabell 4.1. Aller størst har endringen vært i hvitfiskindustrien med en økning på 15 prosentpoeng. Kapital fra havbruks- og fangstvirksomhet har sikret at flere bedrifter i hvitfiskindustrien har kunnet opprettholde driften. Dette har også bidratt til en eiermessig konsolidering i denne delen av industrien. Noen hvitfiskaktører med eierandeler i havbrukssektoren har også valgt å selge seg ut av lakseoppdrett, noe som har gitt en kapitalbase som har vært med på å trygge disse virksomhetene.

Tabell 4.1 Andelen selskaper i fiskeindustrien som er integrert med fiskeriselskaper og/eller havbruksselskaper oppstrøms i verdikjeden.

Bransje i sjømatindustrien	2011	2020
All fiskeindustri	34 %	43 %
Industri basert på villfangst (hvitfisk, pelagisk, skalldyr)	32 %	41 %
Hvitfiskindustri	28 %	43 %
Pelagisk konsumindustri	48 %	43 %
Slakting og foredling av laks og ørret	60 %	66 %
Mel- og oljeindustri	40 %	42 %

Antallet fiskemottak har blitt redusert i takt med at det har blitt færre bearbeidingsbedrifter, men dette varierer innenfor ulike segment. I hvitfisksektoren har ikke reduksjonen i antall mottak vært like påfallende, og i Finnmark har utviklingen gått i motsatt retning. Her har antallet mottak økt med 20 prosent etter 2010.⁶ Dette har trolig sammenheng med økende vertikal integrasjon i hvitfisksektoren. Typisk gjenoppstår nedlagte fiskebruk som mottaksstasjoner med nye eiere. Utviklingen de siste årene har vært at stadig flere fiskere etablerer seg på land med egne mottak eller industrivirksomheter, og at flere industrivirksomheter skaffer seg eierandeler i kystflåten. Fordelen med denne typen integrasjon, hvor eier av fartøy og anlegg er den samme, er at eier, i dette tilfellet fiskeren, oppnår større kontroll over råstoffet. Trolig har også integrerte selskap bedre soliditet enn uintegrerte konkurrenter, noe som gjør det lettere for fiskeindustriere med fartøyrettigheter å finansiere innkjøp og investeringer.

Sjømatindustrien har lenge hatt innslag av utenlandsk eierskap, enten via finansielle investorer som kjøper seg opp i børsnoterte selskaper, eller ved at industrielle aktører investerer i norsk fiskeindustri for å sikre seg bedre tilgang til råstoff eller ferdigvarer. Størst andel utenlandsk eierskap finner man

i pelagisk sektor, minst andel utenlandsk eierskap er det i hvitfisksektoren. De siste ti årene har andelen bedrifter med innslag av utenlandsk eierskap økt med 11 prosentpoeng i mel- og oljeindustrien og 7 prosentpoeng i pelagisk konsumindustri. I hvitfiskindustrien har økningen vært på 4 prosentpoeng. Totalbildet er likevel at den dominerende typen eierskap er 100 prosent norsk eierskap, noe som gjelder for 84 prosent av bedriftene. Om lag 4 prosent av sjømatsekskapene var heleid av utenlandske eiere i 2020, noe som var samme andel som i 2011.

Tabell 4.2 Type eierskap i norske fiskeindustribedrifter. Andel av bedriftene i prosent etter antall. Tallene er rundet opp til nærmeste hele tall. Kilde: Nofima.

	All villfiskindustri	Hvitfisk	Pelagisk konsumindustri	Pelagisk mel- og oljeindustri	
2011	100 % norsk eierskap	82 %	90 %	57 %	36 %
	1-50 % utenlandsk eierskap	12 %	6 %	29 %	40 %
	50-99 % utenlandsk eierskap	2 %	1 %	0 %	12 %
	100 % utenlandsk eierskap	4 %	3 %	14 %	12 %
2020	100 % norsk eierskap	84 %	86 %	50 %	25 %
	1-50 % utenlandsk eierskap	12 %	10 %	43 %	55 %
	50-99 % utenlandsk eierskap	1 %	1 %	0 %	8 %
	100 % utenlandsk eierskap	4 %	3 %	7 %	12 %

Utviklingen over tid synes å være en reduksjon i antall bedrifter, og økt spesialisering blant gjenværende aktører. En lignende utvikling har skjedd på flåtesiden, hvor det på grunn av strukturordningen har blitt færre og mer effektive båter over tid. Med endringer i eierskap og produksjon på land og til sjøs skjer det også geografiske endringer i hvor fisken landes. Et godt eksempel på det er endringer i havnenes størrelse målt i mottatt kvantum.

Hvis alt råstoff omfattes, vil havnene med pelagiske fabrikker, og havnene med store fryseterminaler dominere. Egersund tar imot over 300 000 tonn pelagisk råstoff i løpet av ett år, mens Karmøy og Måløy tar imot over 200 000 tonn hver. Tromsø er den største havnen for fryst råstoff som landes på fryseterminaler, med over 200 000 tonn landet rundvekt i 2020. Når man ser på havnene som tar imot hvitfisk er tallene i en helt annen størrelsesorden. Dette har sammenheng med at hvitfiskhavnene mottar fangster fra en svært differensiert flåte som er spredt utover store avstander.

Tabell 4.3 De største fiskerihavnene etter mottatt kvantum fersk bunnfisk og skalldyr. Kvantum i tonn rundvekt. Kilde: Nofima

HAVN	2002			2020		
	kvantum	plass	andel	kvantum	plass	andel
BÅTSFJORD	23658	1	5,3 %	29016	1	7,4 %
MYRE	9054	6	2,0 %	25266	2	6,4 %
VANNAVALEN	7087		1,6 %	19699	3	5,0 %
TUFJORD	220		0,0 %	18495	4	4,7 %
HONNINGSVÅG	3960		0,9 %	16264	5	4,1 %
BERLEVÅG	7034		1,6 %	15978	6	4,1 %
ANDENES	11452	4	2,6 %	11395	7	2,9 %
EGERSUND	1792		0,4 %	10668	8	2,7 %
HENNINGSVÆR	6188		1,4 %	9595	9	2,4 %
RØST	13174	2	3,0 %	9551	10	2,4 %
STAMSUND	7521	10	1,7 %	8987		2,3 %
HAVØYSUND	5143		1,2 %	8706		2,2 %
VÆRØY	8071	8	1,8 %	6929		1,8 %
VARDØ	6911		1,6 %	5878		1,5 %
SENJAHOPEN	8218	7	1,8 %	5270		1,3 %
SVOLVÆR	9181	5	2,1 %	4960		1,3 %
HAMMERFEST	11569	3	2,6 %	2491		0,6 %
MEHAMN	7354		1,7 %	1796		0,5 %
MÅLØY	7803	9	1,8 %	0		0,0 %

Tabellen viser at Båtsfjord var den største havnen for mottak av fersk råstoff av bunnfisk og skalldyr i både 2002 og 2020. Myre har hatt sterk vekst og er blitt nest største havn, mens de fire neste plasseringene ikke var med på topp 10 i 2002. Tidligere store havner som Hammerfest og Svolvær har hatt kraftig tilbakegang mens Måløy ikke lenger har anlegg som tar imot bunnfisk og skalldyr. I tillegg til at det har skjedd geografiske endringer i hvor fisken landes, viser tabellen at en større del av råstoffet konsentreres på færre havner. I 2002 tok de ti største havnene imot 24,7 prosent av all fersk bunnfisk og skalldyr. I 2020 hadde de ti største havnenes andel av landingene økt til 42,1 prosent.

4.4 Økt automatisering

Behovet for å modernisere sjømatindustrien har drevet fram en betydelig utvikling av løsninger for å automatisere operasjoner i prosesseringen av sjømat. Dels har utviklingen vært drevet av konkurranse fra lavkostland og behovet for å redusere produksjonskostnader, dels av utfordringer med tilgangen på arbeidskraft, og dels av behovet for å fjerne tunge manuelle arbeidsoperasjoner.

For leverandørindustrien har veksten i havbruksnæringen bidratt til å skape et betydelig marked, som har gitt mulighet til å utvikle nye løsninger skreddersydd sjømatindustrien. Det er i dag mulig å automatisere svært mange av operasjonene i en sjømatindustribedrift, men dette krever store investeringer.

Pelagisk industri har over tid evnet å modernisere seg, og er i dag verdensledende. I pelagisk konsumindustri pumpes fisken inn i fabrikken, følger samlebåndet hvor den blir behandlet maskinelt før den pakkes i esker og kjøres på fryselager. Også produksjonen av fiskemel- og olje er automatisert. Flere bedrifter i industrien er i gang med prosjekter for å øke filetproduksjonen av makrell, blant annet gjennom satsingen «Pelagisk løft». Ambisjonen er at ny teknologi skal gjøre den norske industrien mer konkurransedyktig på bearbeiding av makrell. Satsingen er delvis finansiert gjennom statlige forskningsmidler. I tillegg har næringen gjort store investeringer i nye prosesslinjer. Gevinsten vil være stor hvis aktørene lykkes, både fordi man halverer transportkostnadene, og fordi man beholder et verdifullt restråstoff i Norge. Råstoffet har flere bruksområder, og kan blant annet inngå i helsekostprodukter, et svært lukrativt segment.

Innen hvitfiskindustrien er en av de store teknologiske innovasjonene som er tatt i bruk de siste årene en vannstråleskjærer som kan skjære ut tykkfiskbeinet (v-kuttet) og dele opp fileten i riktige porsjoner etter vekt. En slik produksjonslinje vil fortsatt ha behov for operatører som trimmer råstoffet i forkant, men teknologien gir bedre utbytte, mer presis porsjonsvekt og erstatter manuelle operasjoner som krever mye trening og kompetanse. Minst fire filetfabrikker og en fabrikktråler har produksjonslinje med vannstråleskjærer. Det er også utviklet en måleteknologi som muliggjør objektive kvalitetsvurderinger og automatisk sortering av kvalitet som kan bidra til å optimalisere produksjonen av mange ulike fiskeslag og produkter.

Boks 1.3 KVASS – Kvalitetsmåling på hvitfisk gjennom analyse av spektrale bilder i sanntid

Etter 17 år med forskning ble teknologi for automatisk kvalitetskontroll av hel fisk lansert i 2020. Prosjektet er et samarbeid mellom Maritech, Norsk Elektro Optikk AS, Lerøy Norway Seafood og Havfisk. Hovedmålet har vært å utvikle et kommersielt produkt som er i stand til å vurdere kvalitet på rund hvitfisk i sanntid i industriell hastighet. Teknologien skal også kunne brukes til å artssortere fisk ved landing. Prosjektet er delfinansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF), og bygger på metoder for blodanalyser utviklet av Nofima. Maritech har kommersialisert teknologien, og har laget to maskiner, Maritech Eye™, som kan kvalitetssortere henholdsvis hvit- og rødfisk.

De siste årene har sløyning på land blitt stadig mer vanlig. Svært mange mottak har etter hvert investert i manuelle sløyelinjer, hvor det er mulig å ta vare på alt av biprodukter. Som regel er sløyelinja etterfulgt av en grader, som automatisk sorterer fisk etter størrelse eller art. Mens det før var vanlig at fiskerne stod i mottaket og sløyde fisken selv før veiing, er sløyingen i dag overtatt av mottaksbedriften. Dette har, i tillegg til å tilrettelegge for en anselig produktivitetsforbedring i flåteleddet, også fordret større sysselsetting på landanleggene.

For den villfiskbaserte delen av sjømatindustrien er utviklingen av nye teknologiske løsninger krevende. Dette skyldes flere forhold. Over tid har antallet industriaktører som bearbeider villfisk blitt redusert og bearbeidingsgraden har blitt lavere. Utviklingen i retning av færre aktører har bidratt til å gjøre denne delen av sjømatindustrien mindre interessant for leverandørindustrien. Selv for kapitalsterke industribedrifter med god tilgang på offentlige støtteordninger, er det krevende å få til viktig utviklingsarbeid, fordi markedspotensialet for leverandørsiden er begrenset i sjømatindustrien sammenlignet med potentialet i annen næringsmiddelindustri.

Marginal og varierende lønnsomhet i sjømatindustrien begrenser også investeringstakten. Når en virksomhet vurderer å investere i nytt utstyr, vil det alltid være en avveining mellom de gevinstene automatisering vil gi, sett opp mot kostnadene ved å investere i og drifte nytt utstyr. Usikkerheten i verdsetting av investeringene forsterkes av uforutsigbar tilgang til råstoff.

En av de store utfordringene i foredling av hvitfisk er varierende kvalitet på råstoffet. Ny teknologi og en avansert produksjonslinje kan ikke feilrette råstoff av dårlig kvalitet. Kompleksiteten og variasjonene i råstoff og ferdigvare stiller også store krav til fleksibilitet i produksjonen, både på grunn av råstoffet og kundenes ulike spesifikasjoner. Erfaringene til nå har vært at dette gjør det spesielt utfordrende å automatisere mange operasjoner i foredling av hvitfisk. Det gjelder kanskje spesielt i produksjonen av saltfisk, klippfisk og tørrfisk, der mange av operasjonene fortsatt er manuelle. Industrien, teknologileverandører og forskningsmiljøene har gjennom flere prosjekter arbeidet med automatisering av enkelte prosesser. Til nå har man vist at roboter kan utføre ulike operasjoner i saltfisk og klippfiskproduksjonen, som for eksempel legging av saltfisk på tørkebrett. En av utfordringene er at roboter ikke alltid klarer å håndtere alle de komplekse oppgavene, som for eksempel å rette ut fisk, og at man dermed må ha en stasjon med operatører til stede likevel.

4.5 Økt utnyttelse av restråstoff

Ifølge beregninger gjort av SINTEF, ble 85 prosent av det tilgjengelige restråstoffet utnyttet i 2020.⁷ Dette var en økning på 1 prosent sammenlignet med året før. Utnyttelse har vært jevnt økende over flere år. Dette skyldes til dels den globale veksten i akvakulturproduksjon, som har gitt stor etterspørsel etter marine føringredienser. Avskjær og biprodukter fra akvakulturvirksomhet har gitt nytt råstoff for produksjon av marine oljer og marine proteiner. Samtidig har økt oppmerksomhet rundt marine oljer som kosttilskudd gitt vekst i nye næringer. I kjølvannet av dette har det også utviklet seg stor interesse for marine proteiner som kosttilskudd.

Avskjær og biprodukter fra konsumindustrien videreføres gjerne til proteinkonsentrat i fiskemel- og oljefabrikker. For 20 år siden utgjorde verdien av denne produksjonen vel 500 millioner kroner, for 10 år siden 2 milliarder kroner og i dag mer enn 3,5 milliarder kroner. Dette tallet inkluderer ikke verdien av avskjær og biprodukter i sildoljeindustriens produksjon. Produksjon av fiskemel- og fiskeoljer har vært blant de mest lønnsomme segmentene i norsk sjømatindustri de siste ti årene, med en gjennomsnittlig resultatmargin på 5 til 15 prosent sammenlignet med -1 prosent og 2 prosent for den samlede konsumindustrien. Det ligger med andre ord et betydelig potensial i mer og bedre utnyttelse av restråstoff.

Utnyttelsesgraden av restråstoff er lavest i hvitfisknæringen. I 2020 lå den på 58 prosent.⁸ Det er likevel store forskjeller mellom ulike flåtegrupper. I den havgående flåten bringes kun 24 prosent av restråstoffet på land, mens den minste kystflåten lander 87 prosent. Den spredte mottaksstrukturen i hvitfisknæringen utgjør en barriere for økt utnyttelse. Volumene med restråstoff er små for den enkelte aktør, men ville vært betydelig dersom man klarte å kanalisere det inn i en mer målrettet produksjon. Det betydelige ressurstapet i havfiskeflåten skyldes blant annet at fartøy ikke tar hoder, slog og lever med til land, men kaster det på havet. Den største barrieren for å øke andelen restråstoff som tas i land av havfiskeflåten, er manglende teknologi om bord og få økonomiske insentiver til å legge om driften. Dette er derimot i ferd med å endre seg. Flere nye fabrikktrålere som driver ombordproduksjon, har installert prosesslinjer for mel- og oljeproduksjon eller ensilasje. I 2020 produserte ni fartøy fiskemel og fiskeolje om bord.⁹ Den positive utviklingen henger sammen med høy etterspørsel og gode priser etter fiskemel og -olje.

I havbruksnæringen er det kun lakseblodet som ikke utnyttes i dag. Det forskes imidlertid på ekstraksjonsmetoder og bruksområder for lakseblod, hvor blant annet et utviklet jerntilskudd har vist lovende resultater.

I pelagisk sektor er utnyttelsesgraden av restråstoff 100 prosent. Dette handler først og fremst om at all fisken som tas om bord, tas med på land fordi fisken ikke sløyes eller bløgges til havs. Mye av den pelagiske fisken blir heller aldri skåret i fordi den eksporteres hel, eller males opp for å produsere fiskeolje og fiskemel. De pelagiske fabrikkene er få, store og svært automatiserte, noe som gjør ivaretagelse av oppstått restråstoff enklere enn hos små hvitfiskbedrifter med mange manuelle prosesser. Det oppstod 236 000 tonn restråstoff fra filetproduksjonen av makrell og sild i 2020.¹⁰ Dette restråstoffet gikk også inn i produksjonen av fiskemel og fiskeolje.

Fordi det eksporteres en betydelig andel ubearbeidet fisk, går sjømatindustrien glipp av betydelige mengder restråstoff som kunne bidratt til økt verdiskaping. Det blir mer restråstoff tilgjengelig for videre bearbeiding i Norge, desto mer råstoffet skjæres i her i Norge. Det ligger også et stort potensial i å utnytte mer av restråstoffet til menneskemat. I 2020 gikk kun 13 prosent av det utnyttede restråstoffet til humant konsum mens 69 prosent ble til dyrefôr og 18 prosent til bioenergi.¹¹

Oppsummering

Sjømatindustrien er preget av små marginer. Mel- og oljeindustrien, tørrfiskprodusenter og klippfiskprodusenter har hatt bedre lønnsomhet enn resten av sjømatindustrien de siste ti årene, mens filetproduksjon er det klart minst lønnsomme segmentet.

Med utgangspunkt i nærheten til rike marine ressurser har det over tid blitt bygget opp en betydelig sjømatindustri i Norge, som i dag teller rundt 400 virksomheter. Sjømatindustrien skaper mange arbeidsplasser i hele landet og tallet på sysselsatte i sjømatindustrien har økt den siste tiårsperioden. En viktig årsak til dette er den sterke veksten innen havbruksnæringen. Utvidelsen av EU og EØS-området har også vært viktig for sjømatindustriens tilgang på arbeidskraft. I dag er over halvparten av de sysselsatte i sjømatindustrien utenlandske statsborgere eller innvandrere.

Selv om antallet bedrifter har vært stabilt siden 2014 er sjømatindustrien dynamisk, og det skjer stadig at selskaper faller fra og nye kommer til. Nyetableringene har vært til dels vært drevet av god tilgang på kapital. I tillegg har veksten i havbruksnæringen gjort det mulig for flere eiere av havbruksselskaper å foreta betydelige investeringer i andre deler av sjømatnæringen. Den siste tiårsperioden har også flere fiskere etablert egne mottaks- eller industrivirksomheter.

Det er over tid utviklet og tatt i bruk en rekke løsninger for å automatisere operasjoner i sjømatindustrien. Det er et potensial for å automatisere en større del av produksjonen, men dette fordrer blant annet bedre råstoffkvalitet, økt interesse fra leverandører og større investeringsevne. En positiv utvikling de siste ti årene er at man i større grad tar vare på restråstoffet og utnytter dette når ved bearbeiding i Norge.

Kapittel

5

5 Rammevilkår i sjømatindustrien

Hovedtema for dette kapittelet er hvordan gjeldende rammevilkår har påvirket utviklingen i sjømatindustrien. Rammebetingelser forstås her som forhold som påvirker aktiviteten til en virksomhet eller en næring, men som ikke kontrolleres av næringen eller virksomhetene selv. Dette kan være økonomiske, sosiale, institusjonelle og naturgitte forhold som hver for seg, og til sammen, påvirker næringens handlingsrom.

Naturen setter grunnleggende rammer for sjømatindustriens aktivitet, ettersom den mest sentrale innsatsfaktoren er fornybare, levende marine ressurser. Fiskens vandringsmønster, så vel som vær og vind, påvirker hvorvidt flåten får høstet kvotene sine. Hav og økosystemer påvirkes videre av menneskelig aktivitet og naturlige svingninger. God forvaltning av det samlede havmiljøet er avgjørende for å kunne ha en bærekraftig sjømatindustri.

Sjømatindustrien påvirkes både av den sektorspesifikke fiskeri- og sjømatpolitikken og den bredere næringspolitikken. Den sektorspesifikke politikken for sjømatnæringen er sammensatt. Forenklet beskrevet handler det om hvem som kan fiske, hva og hvor mye som kan fiskes, og hvordan fisken omsettes fra fiskerne til sjømatindustrien. Sjømatnæringen er en gjennomregulert næring, som i større grad enn mange andre deler av næringslivet er pålagt et bredt sett av forvaltningsmessige rammebetingelser. For sjømatindustrien innebærer dette også stor grad av tilpasning til øvrige deler av sjømatnæringen, og særlig utviklingen i flåteleddet.

Den brede næringspolitikken skal legge til rette for at ressurser utnyttes på en måte som gir høyest mulig verdiskaping og velferd i Norge. Videre har pengepolitikken og valutakursene stor innvirkning på prissettingen og konkurranseevnen til norske sjømatprodukter. Samferdsel og infrastruktur er også av stor betydning for en næring som transporterer betydelige volum mat ut i markedene hver dag, hele året. Arbeidsmarkedet og tilgang til kompetent arbeidskraft er videre sentralt for næringen, og omhandler både muligheter for internasjonal mobilitet så vel som relevante tilbud i riktig skala fra utdanningssektoren. Summen av politikkområder vil i stadig større grad være avgjørende for om folk ønsker å bosette seg, og ta seg arbeid, der sjømatindustrien er etablert. Dette gjelder både for større kommuner og steder med mer spredt bosetning.

5.1 Råstofftilgang og råstoffkvalitet

En avgjørende faktor for produksjon og sysselsetting i sjømatindustrien er tilgangen på råstoff. Som all industri har sjømatindustrien behov for råvarer, og råstofftilgjengeligheten gjennom året påvirker mulighetsrommet for bearbeiding og sysselsetting. Råvarekostnaden er den største kostnaden for sjømatindustrien.¹² Å få tak i råstoff til rett tid, i riktig størrelse og av riktig kvalitet er avgjørende for at sjømatindustrien skal kunne drive lønnsomt.

Den villfiskbaserte sjømatindustriens tilgang på råstoff påvirkes av flere forhold:

- naturgitte forhold som vær og vind
- vandringsmønster og tilgjengelighet
- kvotestørrelse, som bestemmes både av biologiske og politiske forhold
- politisk bestemte rammevilkår

Tilførselen av råstoff til sjømatindustrien er ulikt innenfor ulike segmenter. Høsting av de pelagiske artene avløser hverandre i stor grad, slik at det er tilnærmet full helårig drift i denne delen av sjømatindustrien, noe avhengig av lokalisering. I bunnfiskeriene er det annerledes. Bunnfiskeriene er sterkt sesongpreget, flåten er svært differensiert, og de ulike fartøyene har ulike forutsetninger for mobilitet, samt for å håndtere krevende værforhold og ivaretagelse av råstoffet. I hvitfisksektoren er det også et stort torskefokus og dårligere utnyttelse av hyse og sei. I oppdrettssektoren er råstofftilgangen jevnere gjennom året. Oppdrettsfisk med synlige ytre skader, såkalt produksjonsfisk, kan ikke eksporteres, men må sorteres og feilrettes innenlands. Dette gir industrien, i første omgang lakseslakterier og bedrifter med kombinasjonsdrift, tilgang til billigere råstoff i perioder.

I tillegg til råstofftilgang, er god råstoffkvalitet av stor betydning for bearbeidingsindustrien. Å feilrette fisk med dårlig kvalitet koster tid og penger, og de ferdige produktene gir dårligere inntjening enn produkter med optimal kvalitet. God håndtering av råstoffet gjennom hele verdikjeden er derfor avgjørende. Produkter laget på råstoff med førsteklasses kvalitet sikrer også lengst mulig holdbarhet for de ferdige produktene, noe som bidrar til å redusere matsvinn.

Biologi, fangstmetode, fangstmengde, lasteromskapasitet, årstid, avlivningsmetode, temperatur og oppbevaring er bare noen av faktorene som har innvirkning på råstoffkvalitet før råstoffet når land. I utgangpunktet kan alle typer fiskeredskaper gi fisk av god kvalitet. Det er derfor viktig at fisket foregår på en måte som behandler råstoffet så skånsomt som mulig. Det er også viktig at fisken bløgges på korrekt vis for å unngå skader og blødninger som påvirker kvaliteten negativt.

De sektorpolitiske bestemmelsene som regulerer tilgang til råstoff er samlet i *kvotesystemet* og i *omsetningssystemet*.

5.2 Kvotesystemet

Kvotesystemet for fiskeriene er et sett av reguleringer og bestemmelser for hvem som har adgang til fisket, hvordan de nasjonale totalkvotene fordeles via fartøygrupper og ned til fartøynivå, samt i hvilken grad et fartøys kvotegrunnlag kan økes ved å slå sammen kvoter (strukturkvoteordninger). Kvotesystemet er komplekst, og vil ikke gjennomgås i sin fulle bredde i denne rapporten.

Behov for bedre koordinering mellom fangstmønster og industriens behov for forutsigbarhet har vært et tilbakevendende tema i norsk fiskeripolitikk. Ulike løsninger har blitt lansert for å bedre koordineringen, herunder at industrien bør kunne eie fiskefartøy for å få kontroll med råstoffleveransene.

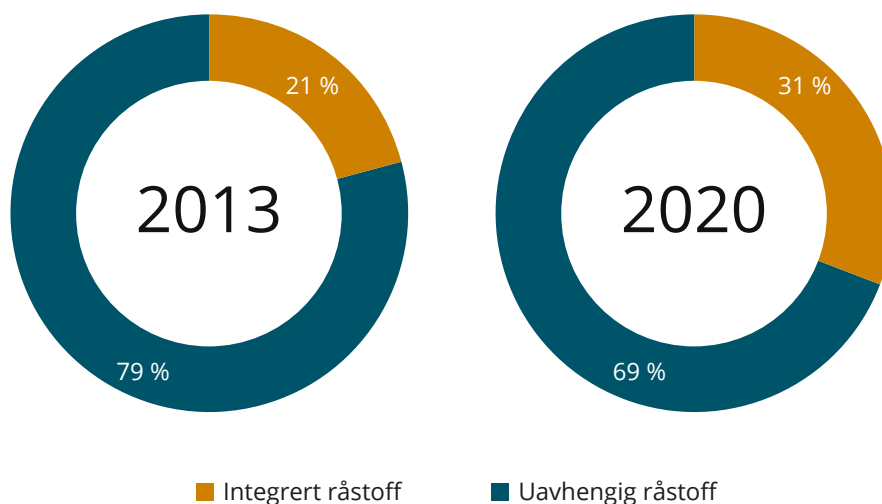
Deltakerloven regulerer hvem som kan delta i ervervsmessig fiske og fangst, og loven stiller ulike krav til fartøyeier. Hovedregelen i deltakerloven er at ervervstillatelse til fiskefartøyer bare kan gis til aktive fiskere. Deltakerloven gir videre hjemmel til å begrense deltakelsen i de enkelte fiskerier, enten ved å innføre krav om konsesjon for å delta i det aktuelle fiskeriet, eller ved å fastsette adgangsbegrensninger i årlige forskrifter. De fleste kommersielt viktige fiskerier er i dag regulert med konsesjoner eller årlige adgangsbegrensninger. Det kan riktignok gis dispensasjon fra kravet i særlige tilfeller når næringsmessige og regionale hensyn tilsier det. Med hjemmel i denne bestemmelsen har enkelte sjømatindustribedrifter fått ervervstillatelse til torsketrålere for å sikre seg tilgang på råstoff hele året. Til disse tillatelsene er det knyttet flere vilkår som til sammen utgjør det såkalte pliktsystemet.

Leveringsplikten har hatt som formål å dekke landindustriens behov for stabil tilførsel av råstoff, mens bearbeidingsplikten skal sørge for at leveringspliktig råstoff blir produsert av den sjømatindustribedriften som har kjøpt råstoffet. Aktivitetsplikten skal sikre at eksisterende virksomhet og aktivitet opprettholdes, og knytter fartøy og anlegg sammen slik at industrivirksomheten og eierskapet til fiskefartøy forblir én enhet. Pliktkommisjonen¹³ gjorde en vurdering av om pliktene burde innstrammes, oppheves eller justeres. Den fant at pliktene i liten grad bidrar til å oppfylle intensjonen om lønnsom, helårig drift av foredlingsanlegg basert på trålerråstoff, og anbefalte avvikling av tilbudsplikten og bearbeidingsplikten. Ekspertgruppen foreslo også å avvikle aktivitetsplikten, mot en forhåndsmessig avkorting av pliktråler eid av bedrifter med aktivitetsplikt til sine kvotefaktorer. Forslaget om avvikling har møtt motstand fra enkelte som frykter at å oppheve pliktene vil føre til at hjørnesteinsbedrifter vil legges ned eller flyttes. I den politiske behandlingen i Stortinget har pliktene gradvis blitt lempet på, i stedet for å avvikles.

Tabell 5.1 Forslag til endringer av pliktsystemet for torskeetrålere 2014–2020.

	Forslag til tiltak	Politisk behandling
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår	Utvalget foreslo å avvikle leverings-, bearbeidings- og aktivitetsplikten.	
Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri	Regjeringen foreslo å regionalisere leveringsplikten, fjerne bearbeidingsplikten og sette ned en kommisjon med henblikk på å avvikle aktivitetsplikten	Et enstemmig Storting ba regjeringen nedsette en kommisjon til å gjennomgå alle tre pliktene i leveringsvilkårene ut fra deres intensjon, og komme tilbake til Stortinget med en anbefaling basert på kommisjonens forslag høsten 2016.
Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten – Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (2016)	Pliktkommisjonen anbefalte en helhetlig modell basert på at samtlige punkter nedenfor ble oppfylt: En avvikling av bearbeidings- og tilbudsplikten En avvikling av aktivitetsplikten mot en forholdsmessig avkortning i kvotefaktorer. Plassering av avkortede kvotefaktorer i en statlig kvotebeholdning som auksjonerer ut kvoter til industrien på land. Overskuddet fra auksjonsordningen ble foreslått plassert i et næringsfond som skulle komme kystsammfunnene til gode.	
Meld. St. 20 (2016–2017) Pliktssystemet for torskeetrålere	Regjeringen foreslo å: Oppheve tilbudsplikten i sin helhet mot at det skulle innbetales 100 mill. kroner fra næringen. Fjerne bearbeidingsplikten. Avvikle aktivitetsplikten og forskriftsfeste en avkortning på 20 pst. av relevante torskekvoter. Avvikle bearbeidingsplikten. Benytte midler fra avviklingen av leveringsplikten til omstillingstiltak for kommuner. Overføre frigjort kvantum ved avvikling av aktivitetsplikten til kystflåtens lukkede grupper under 15 meter i Nordland, Troms og Finnmark.	Regjeringen trakk pliktmeldingen.
Meld. St. 32 (2018–2019) Et kvotesystem for økt verdiskaping – En fremtidsrettet fiskerinæring	Regjeringen foreslo å: Opprettholde dagens aktivitetsplikt, på gjeldende vilkår. Opprettholde dagens primære tilbudsplikt. Endre den sekundære tilbudsplikten til å omfatte Nord-Norge. Endre avregningsperioden for bearbeiding fra hver omsatte fangst til månedlig avregning. Øke bearbeidingskravet for torsk fra 70 pst. til 75 pst.	Stortinget vedtok de foreslåtte endringene av pliktsystemet.

Det har ikke vært politisk oppslutning rundt forslaget om å fjerne aktivitetskravet i deltakerloven. Samtidig har skillet mellom hav og land blitt gradvis visket ut ved at redere og fiskere kan etablere seg med industriell aktivitet, og gjennom at industrien kjøper eierandeler i flåten. Dette bidrar til å endre konkurransesituasjonen. De integrerte selskapenes andel av torskekvoten økte fra 21 prosent i 2013 til 31 prosent i 2020.¹⁴ I denne oppstillingen regnes alt volum som er helt eller delvis kontrollert av eiere som ikke er aktive fiskere som integrert. Denne fangsten foredles hos eier, eller går inn på fryselager. Alt volum som er fritt tilgjengelig for alle kjøpere, regnes som uavhengig.



Figur 5.1: Totalfordeling av torskekvoten i 2013 og 2020 fordelt på integrert og uavhengig råstoff. Kilde: Kontali Analyse, på oppdrag for Sjømat Norge.

Kvotesystemet åpner for at inntil fem prosent av torskekvoten kan settes av til ekstrakvoteordninger. Størrelsen på avsetningen og prioriteringen av de ulike ordningene fastsettes i de årlige reguleringene. Den avsatte ekstrakvoten fordeles i dag mellom ulike ordninger. For sjømatindustrien og dagligvarehandelen som ønsker størst mulig kontinuitet av landinger og leveranser er store sesongtopper en ulempe. Ferskfiskordningen og levendelagringsbonus er de viktigste for å bidra til utjevning av sesongtopper av hensyn til sjømatindustriens behov for ferskt råstoff utenom sesong.

Ferskfiskordningen skal stimulere fiskeflåten til ferske leveranser av råstoff, stimulere til økt uttak av andre hvitfiskarter, og sikre en hensiktsmessig avvikling av torskefiskeriene i andre halvår. Ferskfiskordningen skal også dekke behovet for bifangst av torsk i andre fiskerier for fartøy som er ferdige med de ordinære torskekvotene. Ferskfiskordningen har vært særlig viktig for sjømatindustrien i Øst-Finnmark, men også fiskeindustri i andre deler av Nord-Norge har fått økt tilgang på fisk utenom hovedsesongen som følge av ordningen.

Å flytte deler av torskefisket fra hovedsesongen til andre deler av året kan være en løsning for å øke råstofftilgangen til sjømatindustrien, men et slikt fangstmønster har også flere mulige negative effekter på miljø og klima. Fisken står mer spredt slik at fisket krever økt bruk av drivstoff. Økt torskefiske på høsten øker også beskatningen av kysttorsk. En annen utfordring med ferskfiskordningen er at det er få begrensninger på hvilke arter som utløser bonus, og at det heller ikke

stilles særskilte krav til kvaliteten på råstoffet som leveres til sjømatindustrien. Evalueringen av ferskfiskordningen i 2017 foreslo derfor å innføre krav om at artene som utløser bonus må ha en minimums førstehandsverdi for å kunne inngå i ordningen.¹⁵ Dette for å gjøre ordningen bedre tilpasset sjømatindustrien.

Levendelagringsbonusen gir fiskere en kvotebonus for torsk som leveres levende og lagres i merd. Kjøp av levende fisk gir sjømatindustrien mulighet til å tilby torsk av høy kvalitet utenom sesongen. Det er i dag få aktører som satser på levendefangst og levendelagring. I evalueringsrapporten fra 2017 ble et lite tilpasset regelverk, manglende kompetanse, uegnede fartøy, lave markedspriser og restriksjoner på redskapsvalg pekt på som mulige årsaker til at levendelagring velges bort av både fiskere og sjømatindustrien.¹⁶ Levendelagringsordningen var ment som en insentivordning, men det har vist seg å være vanskelig å få til lønnsom levendelagring uten bonusordningen. Det er lagt opp til at kvotebonusordningen for levendelagring skal være avviklet fra og med 2024, med årlige reduksjoner i den avsatte kvoten.

5.3 Omsetningssystemet

Lov om førstehandsomsetning av villlevande marine ressursar (fiskesalagslova) ble vedtatt 21. juni 2013, og trådte i kraft 1. januar 2014. Loven er en videreføring og modernisering av den tidligere råfiskloven, som opprinnelig ble utarbeidet for å verne fiskerne mot en mektig landindustri. Formålet med loven er å medvirke til en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villlevende marine ressursar gjennom å legge til rette for gode rammer for førstehandsomsetningen og sikre dokumentasjon av ressursuttaket.

Fiskesalagslova legger grunnlaget for gjennomføringen av førstehandsomsetningen gjennom et system med fiskereide fiskesalagslag. Hovedregelen er at all omsetning av fisk i første hånd skal skje gjennom, eller med godkjenning av, et fiskesalagslag. Salgslagene er opprinnelig alminnelige samvirkeforetak, som blir til fiskesalagslag gjennom en godkjenning fra Nærings- og fiskeridepartementet. Per 1. januar 2022 har fem samvirkeforetak fått godkjenning fra departementet til å drive som fiskesalagslag: Norges Sildesalagslag, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal fiskesalagslag, Vest-Norges Fiskesalagslag og Fiskehav. Salgslagene har ulike ansvarsområder, både geografisk og fordelt på art. Sildelaget har ansvaret for omsetningen av pelagisk fisk i hele landet, mens de øvrige omsetter øvrige arter i de regionene de opererer i.

Fiskesalagslova inneholder en rekke lovbestemmelser som gir vide fullmakter til salgslagene. For eksempel er salgslagene gitt fullmakter til å fastsette salgsvilkår, omsetningsformer og minstepris. Dette innebærer at salgslagene bestemmer hvordan fisken omsettes, vilkår for salg og hvilken pris som minimum skal betales for fangsten. I tillegg har salgslagene fullmakter til å regulere høsting, og til å dirigere fangster. Salgslagene har også kontrolloppgaver i forbindelse med ressurskontrollen og adgang til å gjøre inndragningsvedtak hvis fartøy fisker i strid med regelverket.

Gjennom de lovgitte fullmaktene legger fiskesalagslagene en viktig ramme for sjømatindustrien. For eksempel er det salgslagenes utforming av salgsvilkår og omsetningsformer som styrer hvordan råstoff blir gjort tilgjengelig for sjømatindustrien gjennom salgslagenes markeds plasser. Dersom det senere viser seg å være kvalitetsavvik på råstoffet, er det salgslagenes reklamasjonsregler sjømatindustrien må forholde seg til.

Salgslagene er også gitt myndighet til å fastsettes minstepriser. Minstepriser benyttes for å sikre inntektsgrunnlaget til selgere i et marked ved at det angis et prisgulv. Tradisjonelt foregår fastsettelsen av minstepriser i førstehandsomsetningen av fisk gjennom forhandlinger mellom salgslag og kjøperorganisasjoner 2-3 ganger i året.¹⁷ En viktig fornyelse i omsetningssystemet de siste årene har vært innføringen av dynamisk minstepris for mange av de viktigste artene som omsettes. Både Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalagslag og Norges Sildesalagslag har tatt i bruk dynamisk minstepriser, i litt ulik utforming, avhengig av art. Dynamiske minstepriser fastsettes med utgangspunkt i markedspriser, og endres med jevne mellomrom. Dette har forenklet prisforhandlinger med kjøpernes organisasjoner, og har vært med på å senke konfliktnivået mellom partene. I tillegg har innføringen av dynamiske minstepriser erstattet mye av arbeidet knyttet til prisforhandlinger og mekling.

De fem fiskesalagslagene har innrettet sine markeds plasser for førstehandsomsetning på forskjellig vis. For eksempel har Norges Sildesalagslag valgt en ordning hvor majoriteten av råstoffet selges på auksjon, mens det i Råfisklagets distrikt er mer vanlig med direkteavtaler mellom fisker og kjøper.

Tabell 5.2 Omsatt kvantum sjømat i 2020 fordelt på salgslag og omsetningsformer. Tallene er rundet opp til nærmeste hele tall.

	Norges Sildesalgslag	Norges Råfisklag ^{iv}	Vest-Norges Fiskeslagslag	Fiskeha ^{vv}	SUROFI
Spotauksjon	84 %	6 %	54 %	6 %	47 %
Direkte avtale	4 %	44 %	34 %	89 %	14 %
Kontraktsalg	12 %	23 %	10 %	1 %	29 %
Egenovertakelse		27 %			11 %
Mottaksgaranti				3 %	
Kaisalg		0,02 %		1 %	
Andre omsetningsformer			2 %		

Gjennom årene har det vært flere uenigheter mellom salgslagene og industrisiden, som knytter seg til hvordan salgslagene praktiserer sine fullmakter etter loven. Diskusjonene har i hovedsak vært knyttet til fastsettelse av minstepriser, til hvordan auksjonsregelverket har vært satt opp og praktisert, utformingen av reklamasjonsregelverket, samt forhold knyttet til norske fartøyers landinger av fangster i utlandet, som salgslagene også håndterer.

De seneste årene har industrien løftet noen av sakene inn i rettsapparatet. Dette gjelder særlig i pelagisk sektor, hvor to saker er brakt til domstolene for behandling.¹⁸ Sakene er et uttrykk for at salgslagenes praktisering av fullmaktene i fiskesalagslova er under press fra industrien.

Boks 1.4 Pelagia-saken

Høyesterett avsa 23. november 2021 dom i den såkalte «Pelagia-saken». Høyesterett kom frem til at Sildelagets vedtak om å inndra fangst, som i klagerunden ble opprettholdt av Nærings- og fiskeridepartementet, var ugyldig. Høyesterett mente at Sildelagets regulering av fangst, i dette tilfellet stans i omsetningen, ble gjort som et ledd i å forsvare lagets fastsettelse av minstepris overfor industrien. Reguleringen ble derfor funnet å være utenfor rammene av fiskesalagsloven § 13.

Fiskesalagslova fastslår at salgslagene kan fastsette en avgift for førstehåndsomsetningen, og at avgiften skal brukes til virksomhet som knytter seg til førstehåndsomsetningen av viltlevende marine ressurser, eller som står i rimelig nær sammenheng til å fremme dette formålet.

Fiskesalagslagene har etter fiskesalagslova rett og plikt til å fastsette allmenne salgsvilkår for førstehåndsomsetningen. Endringer i salgsvilkårene skal legges frem for partene før endelig beslutning blir tatt. Salgslagenes adgang til ensidig å fastsette vilkårene for handelen mellom fisker og kjøper, representerer et unntak fra hva som ellers er vanlig i forretningsøyemed, nemlig at partene selv har avtalefrihet til å fastsette det nærmere innholdet i den avtalen de skal

^{iv} Utenlandske fartøy selger alle landinger på kontrakt.

^v All omsetning på auksjon foregår i EU. Kontraktsalg gjelder kun omsetning av leppefisk.

inngå. Dette gjelder også for forretningsvilkårene, som varierer mellom de ulike salgslagene. Som følge av at systematikk, innhold og andre forhold ved reglene er så forskjellige, har tidligere utredninger og rapporter foreslått en felles systematikk og harmonisering av forretningsreglene slik at regelverket på sikt blir likt i alle salgslag. Som eksempel kan det nevnes at både Råfisklaget og Sildelagets reklamasjonsregler tar utgangspunkt i kjøpsloven, men inneholder en rekke spesifikke tilleggsbestemmelser som regulerer reklamasjonsprosessen.

Dagens rammevilkår og prismekanismer gir fiskerne få insentiver til å vektlegge kvalitetsfremmende fangsthåndtering, og sjømatindustrien få muligheter til å premiere kvalitet. En viktig årsak til dette er maktubalansen i markedet for omsetning av fangst. Lønnsomheten i deler av sjømatindustrien har vært svak over tid, og konkurransen om råstoffet mellom de ulike sjømatindustribedriftene er høy. Sjømatindustribedriftene må dermed gjøre seg attraktive for fiskerne for å få tilgang på råstoff. Dette gjelder spesielt i sesongtoppene i torskefisket hvor det gjelder for sjømatindustrien å få tak i så mye råstoff som mulig for å kunne utnytte produksjonskapasiteten i et lite tidsvindu. Som en konsekvens av dette premieres volum over kvalitet i torskefisket. I dag er prisdifferansen mellom råstoff med god og dårlig kvalitet ofte for liten til at det lønner seg for fiskerne å satse på kvalitetsfremmende fangst og fangstbehandling.

Nofima har pekt på at én mulig løsning for å bedre kvaliteten kan være å organisere omsetningen av hvitfisk i førstehåndsmarkedet som obligatoriske fysiske auksjoner, med en nøytral eier.¹⁹ Dette kan gi et velfungerende marked der god kvalitet premieres, og dårlig kvalitet gis pristrekk. Auksjon er også et av tiltakene som Ressurskontrollutvalget²⁰ foreslo for å redusere ressurskriminalitet. Å rydde opp i ressurskriminaliteten i norsk sjømatnæring er en forutsetning, men også en viktig del av løsningen for å få en bedre prisdifferensiering av råstoff med god og dårlig kvalitet.

I et altomfattende auksjonssystem må auksjonene ha en viss størrelse for at de skal fungere. Det vil med stor sannsynlighet føre til økt regionalisering som vil kunne ha negative følger for enkelte kystsamfunn. Et annet alternativ er å forbedre, og i større grad håndheve, forskrifter som regulerer fangst og fangstbehandling.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennom fiskesalagslova hjemmel til å pålegge fiskesalagslagene oppgaver for å fremme og ha tilsyn med fiskekvalitet. Med bakgrunn i denne bestemmelsen har Norges Råfisklag siden 2015 ført kvalitetstilsyn med hvitfisksektoren i sitt distrikt. Formålet med ordningen er å heve kvaliteten på råstoffet i hvitfisksektoren. Dette tilsynet kommer i tillegg til Mattilsynets ordinære tilsyn etter matloven. Råfisklaget rolle er å påse at sjømatnæringen selv tar ansvar for å fremme kvaliteten på råstoffet. Ordningen varte i første omgang i to år, men er besluttet videreført på ubestemt tid. Evalueringen av ordningen i 2017 viste ikke noen entydig kobling mellom oppstarten av Råfisklagets tilsyn, og kvaliteten på torsk fanget av kystflåten, men pekte på at ordningen kan være et viktig redskap i det langsiktige arbeidet med å endre holdninger, kunnskap og praksis når det kommer til fangstbehandling.²¹ Evalueringen bekreftet også at det er store forskjeller i kvalitet mellom ulike fangstredskap. Rundt en tredjedel av garnfisken, tre fjerdedeler av snurrevadfisken og tilnærmet all fisk som var fisket med juksa hadde god kvalitet. Kvaliteten på garn- og snurrevadfangstene hang tett sammen med størrelsen på fangstene.

5.4 Markedsadgang

Rundt 95 prosent av norsk sjømatproduksjon eksporteres. De siste årene har eksportverdien for norsk sjømat ligget på over 100 milliarder kroner, og i 2021 ble det satt ny rekord med en eksportverdi på 120,8 milliarder kroner. Sjømatnæringen utgjør Norges tredje største eksportnæring etter olje og gass, og står for betydelig andel av norsk fastlandseksport.

Sjømat er ifølge FNs matvareorganisasjon en av matråvarene det handles mest med på verdensbasis.²² Det medfører at den møter ulike typer utfordringer i ulike eksportmarkeder. Sjømatindustrien påvirkes også av makrotrender, samt politiske og økonomiske endringer i landene det eksporteres til.

I den globale handelen er sjømatindustrien i en konkurranseutsatt situasjon. Det konkurreres om råstoff, arbeidskraft, kapital, og markedsandeler. Andre proteinprodukter, animalske så vel som plantebaserte, er sterke konkurrenter. Sjømatindustrien har i økende grad blitt utfordret på problemstillinger knyttet til miljø- og klimapåvirkning. For en fremtidsrettet næring blir et godt omdømme på dette området av stor viktighet.

Norsk sjømat eksporteres til mer enn 140 markeder, men de nærmeste markedene er de største. EU er viktigst, med nærmere 60 prosent av den totale eksporten målt i verdi, og på listen over de ti største markedene for norsk sjømat finner vi seks EU-land; Polen, Danmark, Frankrike, Nederland, Spania og Italia. Ifølge EUs egne tall utgjør norsk sjømat 26 prosent av EUs sjømatimport målt i verdi, og 27 prosent målt i volum.²³ USA, Storbritannia, Japan og Kina er eksempler på andre markeder av stor betydning for norsk sjømat.

Norsk sjømat eksporteres enten ubearbeidet eller bearbeidet, og dette beror på en rekke forhold og vurderinger. Rent bedriftsøkonomisk vil virksomhetene selge produktene som gir størst fortjeneste. For sjømatindustrien påvirkes valgene av det aktuelle produktets konkurransekraft, som avhenger av forhold som råvarekostnaden, lønnskostnader og effektiviteten i produksjonen, med mer. Konkurransedyktigheten påvirkes videre av tilbud og etterspørsel, som igjen er formet av forhold som markedsprisen, tollsatser og graden av andre handelsbarrierer.

Tariffære og ikke-tariffære handelshindre

Markedsadgangen for norsk sjømat er regulert på ulike nivåer; gjennom regelverket i WTO, frihandelsavtaler inngått bilateralt eller gjennom EFTA-samarbeidet, og for sjømat til EU gjennom Protokoll 9 til EØS-avtalen og tilhørende bilaterale avtaler. Handelsvilkårene vil også i fremtiden ligge langs disse linjene. På samme tid vokser det frem nye og brede bilaterale og regionale handelsavtaler globalt som Norge ikke er del av, men som vil kunne påvirke konkurransesituasjonen.

Toll er en kostnad som må hentes inn gjennom prisen på et produkt. Om kostnaden ikke kan legges på forbrukerne i form av en høyere produktpris, vil tollene gi lavere fortjeneste for eksportbedriftene. Muligheten for å legge tollkostnaden over på konsumenten vil avhenge av hvor følsomt sluttproduktet er for prisendringer. For eksport av røkt laks til EU blir dette tydelig. Mens hel norsk laks eller laksefilet, enten den er fersk eller fryst, møter 2 prosent toll på EU-markedet, økes tollsatsen til 13 prosent om laksen blir røkt i norsk sjømatindustri.^{vi} Dette utgjør en barriere for denne typen bearbeiding i Norge.

Verdenshandelen går i retning av økt frihandel, gjennom inngåelse av frihandelsavtaler som fjerner eller reduserer tollsatter. Parallelt med at tollsatter for sjømat har blitt redusert har såkalte ikke-tariffære handelshindre økt. Slike handelshindre inkluderer anti-dumpingtiltak, lisenser, subsidier, regler knyttet til helse og miljø, veterinære krav, med mer. Det er viktig å påpeke at tiltak av denne typen kan være berettigede. Utfordringen oppstår når slike tiltak benyttes for å begrense handel. For eksempel har fiskehelse blitt en faktor for markedsadgang i noen markeder, ved at sykdoms- og smittestatus i økende grad anvendes som særkrav ved omsetning av sjømat. Flere land stiller for eksempel krav til fravær av laksesykdommer som ILA og PD. Fiskehelsestatus og andre forhold må dokumenteres ved eksport, og skjer normalt i form av eksportsertifikater som utstedes av Mattilsynet. Beskyttelse av egne populasjoner av laks kan etter omstendighetene være en legitim begrunnelse for å stille denne typen krav. Like fullt ser man også at land som ikke har egen lakseproduksjon stiller lignende krav på et mer generelt grunnlag. Erfaringsmessig er det vanskelig å forhandle seg bort fra slike krav.

Sjømatnæringen møter videre, og i økende grad, krav fra andre lands myndigheter om dokumentasjon som bekrefter at produktene stammer fra lovlige fiskerier. Et eksempel på dette er EUs krav om fangstsertifikater for fisk og tilsvarende krav i markeder som Storbritannia, Japan og Ukraina. Denne typen ordninger har i senere år blitt et tilleggskrav i flere markeder, og viser med tydelighet at norsk sjømat i økende grad må tilpasse seg økt oppmerksomhet om bærekraft, mattrygghet, matkvalitet, og dyre-/fiskehelse og -velferd.

Mattilsynet har en viktig rolle når det kommer til markedsadgang for norsk sjømat. Det kreves omfattende arbeid for å opprettholde og videreutvikle sertifikater, attester og kontakt med andre lands importmyndigheter. Mattilsynets kompetanse og kapasitet er derfor avgjørende.

^{vi} Hos Norges sjømatråd finnes en sammenstilling av brukte tollsatter for utvalgte sjømatprodukter til viktige markeder. [Tollsattsoversikter for utvalgte markeder \(seafood.no\)](https://www.seafood.no/tollsattsoversikter-for-utvalgte-markeder)

Frihandelsavtaler

Frihandelsavtaler er et virkemiddel for å fremme handelspolitiske interesser som supplement til det multilaterale arbeidet gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO). Gjennom slike avtaler forhandles det frem bedret markedsadgang, og det legges til rette for økt forutsigbarhet i rammevilkår for handel med varer, tjenester og for utenlandske investeringer.

Norge har, sammen med de øvrige EFTA-landene, et omfattende nettverk av frihandelsavtaler.^{vii} Avtalene sikrer norsk sjømatnæring fri eller bedret markedsadgang gjennom tollreduksjoner og i økende grad gjennom bestemmelser knyttet til mattrygghet og veterinære spørsmål. Norge har pågående handelsavtaleprosesser med flere land hvor sjømatnæringen allerede har et betydelig nærvær, og hvor det er potensial for ytterligere vekst. Det er av stor betydning for sjømatindustrien at det startes nye prosesser med land som har potensiale for økt import av norsk sjømat.

WTO

Verdens handelsorganisasjon, WTO, er den viktigste institusjonelle forankringen for norsk handelspolitikk, selv om samarbeidet i organisasjonen har vært utfordrende de siste årene. Organisasjonen består i dag av 164 medlemmer som står for rundt 97 prosent av verdenshandelen. WTO-avtalene regulerer medlemmenes forpliktelser på ulike områder, blant annet binding av tollsatser som innebærer at landene forplikter seg til en øvre grense for importtoll. Dette gjelder også for sjømat. Det er gjennomgående slik at tollsatsene for ubearbeidede produkter er lavere enn for bearbeidede produkter. I gjennomsnitt ligger tollsatsene for ubearbeidede sjømatprodukter på rundt 5 prosent, mens de i utviklingsland ligger på rundt 10 prosent.

Foruten tollsatser, er især avtalen om veterinære og plantesanitære forhold (SPS-avtalen) av stor betydning for sjømathandelen. SPS-avtalen regulerer medlemslandenes rett til å iverksette eller ha tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelse. Videre er avtalen om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) relevant fordi den regulerer tiltak som merking, kvalitet, forbrukervern, med mer. I tillegg kommer avtaler om subsidier, anti-dumping og beskyttelsestiltak som regulerer praksis på disse områdene. I det løpende arbeidet i komiteene som er tilknyttet disse avtalene, følger norsk side med på saker andre land tar opp, og Norge fremmer egne anliggender. Man kan for eksempel ta opp saker hvor man mener et land handler i strid med WTO-regelverket, og man har gjennom komiteens arbeid også mulighet til å kommentere på andre lands regelverk før det skal gjennomføres.

EU

EU er Norges viktigste sjømatmarked med en andel på nærmere 60 prosent målt i verdi. I 2021 utgjorde dette 1,7 millioner tonn sjømat til en eksportverdi på 69,5 milliarder kroner. Eksport av laks utgjør nå mer enn 75 prosent av eksportverdien til EU-markedet. Den nest viktigste eksporterte arten er torsk med en eksportverdi på nærmere 7,5 milliarder og sild med 2,6 milliarder kroner.

^{vii} En oversikt over EFTAs frihandelsavtaler finnes på www.efta.int.

EU har utviklet seg til å bli stadig viktigere for norsk sjømateksport. Eksportverdien av norsk sjømat vokst betydelig i den siste tiårsperioden, det gjelder også andelen eksport til EU. I 2012 var eksportverdien for sjømat til EU på rundt 27,5 milliarder kroner, mens den totale eksportverdien for norsk sjømat var på like i overkant av 52 milliarder kroner. Norge har i dag tollfrihet ved eksport til EU for de fleste produkter av hvitfisk og tollreduksjoner for flere andre typer sjømat, som følge av Protokoll 9 til EØS-avtalen og andre bilaterale avtaler. På samme tid opprettholder EU høy toll på viktige norske eksportprodukter. Tollsatsene øker med bearbeidingsgraden. I sum er handelsregimet komplisert med ulike tollsats for ulike produkter. Røkt laks møter en tollsats på 13 prosent, mens sild og makrell møter toll opp mot 20–25 prosent avhengig av bearbeidingsgraden. Fryste, pillede reker møter en tollsats på 7,5 prosent.

Tabell 5.3 Tollsats på EU-markedet for utvalgte norske sjømatprodukter.

Laks	2–13 %
Sild	3–20 % ^{viii}
Makrell	3–25 % ^{ix}
Reker	7,5–20 %
Kamskjell	2,4–8 %
Sjøkreps	12–20 %

EU har et system med GATT-kvoter og såkalte autonome kvoter, som fastsettes unilateralt av EU med bakgrunn i EU-industriens behov for råstoff. Dette er kvoter norsk sjømatnæring kan benytte på lik linje med andre land. Norge har videre framforhandlet en rekke bilaterale tollfrie importkvoter i såkalte kompensasjonsforhandlinger med EU, som følge av EUs utvidelser og tilsvarende bortfall av norske frihandelsavtaler, og i forbindelse med revisjon av EØS-finansieringsordningene. De tollfrie importkvotene har bidratt til bedre handelsvilkår. At flere tollfrie importkvoter for eksport til EU er tidsbegrensede og tilknyttet EØS-finansieringsordningene, medfører imidlertid at rammene for markedsadgang i EU, for en rekke sjømatprodukter, ikke er tilstrekkelig forutsigbare. En annen utfordring er at flere av kvotene er relativt begrensede sett opp mot faktisk og mulig handel, slik at det ikke er grunnlag for vekst i produksjonen og utvikling i handelen. Høye tollsats på bearbeidede produkter påvirker hva slags bearbeidingsindustri man kan ha i Norge. Et konkret eksempel på et produkt som har behov for bedre vilkår er bearbeidede, eddikmarinerte sildeprodukter, som er etterspurt i EU og som bidrar til verdiskaping i norsk sjømatindustri.

Målt i eksportverdi møter størstedelen av sjømateksporten toll i EU. Beregninger viser at den faktiske tollbelastningen i perioden 2010 til 2018 økte fra 615 millioner til 1,42 milliarder kroner.²⁴ Størstedelen av tollbelastningen skriver seg fra eksport av lakseprodukter hvor tollsatsen er relativt lav, men hvor det eksporteres store volumer. Over tid har de norske vilkårene for sjømathandel blitt relativt sett forverret, som følge av at EU har gitt andre sentrale sjømateksporterende land som Canada, Japan og Storbritannia bedre tollbetingelser.

^{viii} Hel sild og sildelapper/butterflies har tollfrihet i perioden 15. februar til 15. juni.

^{ix} Hel makrell har tollfrihet i perioden 15. februar til 15. juni.

Valutakurser

En eksportrettet næring som sjømatindustrien påvirkes av endringer i internasjonale valutakurser. Den norske økonomien er liten og åpen, og viktigheten av oljesektoren gjør den norske kronen til en valuta som svinger. Dette påvirker sjømatindustrien gjennom at konkurranseevnen svekkes når kronen styrkes, og motsatt styrkes konkurranseevnen når kronen svekkes. På samme tid vil valutakursen i viktige importland ha effekt på import av norsk sjømat, idet en svekket valuta gjør importen dyrere, som igjen leder til redusert etterspørsel.

Nofima har i flere omganger sett på effekter av valutakursendringer for norsk sjømatindustri.²⁵ En observasjon er at sjømatindustrien er mer eksponert for valutaendringer enn annen norsk eksportindustri. En viktig årsak til dette er at sjømat for det meste handles med fire valutaer (euro, amerikanske dollar, britiske pund og japanske yen), mens øvrig eksportindustri handles med et større antall valutaer. Sjømatindustrien er videre vektet mer mot dollar enn annen norsk eksportindustri, og statistisk sett er den norske vekslingskursen mot dollar mer volatil enn den eksempelvis er mot euro, pund og yen. Videre er det også forskjeller mellom ulike deler av sjømatnæringen. Pelagisk sektor er ofte mer eksponert mot de høyeste valutasingningene, fordi produkter av pelagiske arter oftere omsettes i dollar enn hvitfisk og laks. For hvitfiskprodukter er euro og dollar dominerende som handelsvaluta, og det er også betydelig innslag av handel med britiske pund. Produkter fra havbruk omsettes med jevnere fordeling på de fire store handelsvalutaene, med en overvekt i euro og dollar. Et moment er også næringens sesongpreg. Varelagerrisikoen øker når fisken handles til en pris og selges til en annen, samt at den delen av industrien som eksporterer hvitfisk og pelagisk blir sårbar for urolige valutamarkeder på den tiden av året når eksportvolumene er størst.

Ved eksport til noen land vil det i noen tilfeller være risiko for direkte eller indirekte importrestriksjoner, fordi myndighetene legger begrensninger på bruken av vestlig valuta for å sikre import av strategisk viktige varer. Dette kan lede til at mindre valuta blir tilgjengelig for annen import, eksempelvis av sjømat. I vanskelige økonomiske tider vil det også i noen markeder være utfordringer knyttet til redusert kreditt- eller forsikringstilgjengelighet, noe som kan lede til at færre kunder kan kjøpe norsk sjømat fordi det er krevende å finansiere lagerhold og det er lav etterspørsel. I slike situasjoner er gode ordninger for handelskreditt og kredittforsikring viktige.

Generisk markedsarbeid

Norges sjømatråd er et statlig aksjeselskap, som eies av Nærings- og fiskeridepartementet. Formålet med selskapet er å øke verdien av norsk sjømat, ved å øke kunnskap og etterspørsel etter norsk sjømat gjennom generisk markedsføring, analyser, og markedsinformasjon. Selskapet finansieres gjennom en årsavgift for sjømateksport, den såkalte markedsavgiften, som varierer mellom produktkategorier. Laks og ørret har en avgift på 0,3 prosent, pelagisk fisk har 0,5 prosent og hvitfisk, skalldyr og konvensjonelle produkter har 0,75 prosent. Når det gjelder bearbeidet fisk, ilegges det ikke markedsavgift. Markedsarbeidet som utføres av Sjømatrådet skjer i tett samarbeid med næringen gjennom markedsgrupper for ulike produktkategorier. Markedsbudsjettet for hver gruppe bestemmes av inntekten fra markedsavgiften som er innkrevd fra den aktuelle sektoren, det vil si at inntekter fra hvitfiskeksport går til å drive markedsarbeid for hvitfisk. De senere år har det vært ulike syn på videreføring av generisk markedsføring i næringen, også sett i sammenheng med at økt eksportvolum gir økt avgift som noen selskaper mener de bedre disponerer til markedsføring selv.

Det norske hjemmemarkedet

Selv om norsk sjømatindustri i stor grad er eksportrettet, er det norske hjemmemarkedet av stor viktighet. I 2020 ble det kjøpt ca. 105 000 tonn sjømat til en verdi av 10,5 milliarder kroner i Norge.

Konsumet av sjømat blant norske forbrukere har tidligere hatt en nedgang, men dette har flatet ut de siste par årene. Ifølge beregninger fra Sjømatrådet spiste nordmenn i 2020 i gjennomsnitt 19,6 kilo sjømat per person, som er på samme nivå som i 2018 og 2019. Som følge av koronapandemien ble det spist flere måltider hjemme, noe som resulterte i en økning i innkjøp av sjømat fra dagligvarebutikkene. Innkjøp til storhusholdningsmarkedet ble på sin side betydelig redusert, og i restaurantsegmentet så man en vridning til enklere matretter og take-away.

Ifølge helsemyndighetene er det norske sjømatkonsumet lavere enn ønsket. Nordmenn spiser stadig mindre fisk og annen sjømat, og trenden er særlig tydelig blant barn og unge. I aldersgruppen 18 til 34 år gikk sjømatkonsumet ned 46 prosent mellom 2012 og 2017. Totalt er det norske konsumet redusert med 22 prosent i samme tidsperiode. En vesentlig forklaringsfaktor er at sjømat har blitt den dyreste proteinkilden i norsk dagligvarehandel, grunnet økende pris over flere år.²⁶

I dag er inntaket av sjømat blant norske forbrukere vesentlig lavere enn kjøttinntaket. Fra et helsemessig ståsted er det viktig at konsumet av sjømat øker. Dette er også gjenspeilet i de nasjonale kostholdsrådene fra helsemyndighetene. Helsemyndighetene anbefaler et variert kosthold, at man bør spise fisk til middag to til tre ganger i uken, og at man i tillegg bør bruke sjømat som pålegg. Overgang fra kjøtt til inntak av mer sjømat og plantebasert mat er, sammen med en rekke andre tiltak, også viktig for at Norge skal nå sine klimamål.

Norge har lange tradisjoner for konsum av sjømatprodukter, og det norske hjemmemarkedet er av stor viktighet for sjømatindustrien. Når norske forbrukere velger sin sjømat i form av råvarer eller ferdige produkter, bidrar det til verdiskaping hos sjømatprodusenter over hele landet, både små og store. For en sjømatnasjon som Norge er det videre viktig å synliggjøre sjømatprodukter i et ernærings- og bærekraftsperspektiv.

5.5 Politisk oppslutning

De særegne rammebetingelsene i sjømatnæringen må ses i sammenheng med at havets ressurser i århundrer var en allmenning som befolkningen har hatt fri tilgang til å høste fra. I første halvdel av 1900-tallet ble det bygget opp et institusjonelt rammeverk som la til rette for en desentralisert og fiskereid kystfiskeflåte. Fremdeles er det en forventning om at fiskeriene og sjømatindustrien skal ha en viktig samfunnsbærende rolle langs kysten.

Den sentrale verdikonflikten i norsk fiskeripolitikk utspiller seg i skjæringspunktet mellom behovet for lønnsomhet i sjømatnæringen, og ønsket om sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. For sjømatindustrien blir denne verdikonflikten satt på spissen. Det forventes at sjømatindustrien skal være produktiv, lønnsom og konkurransedyktig i et sterkt konkurransepreget globalt marked, uten statlige subsidier, samtidig som den er ilagt et særlig distriktpolitisk ansvar. Målene om lønnsomhet på den ene siden, og sysselsetting og bosetting i kystsamfunn på den andre siden, kommer ofte i konflikt fordi det kreves motstridende virkemidler for å oppnå dem. Oppgaven med å finne balanserte løsninger har vist seg å være vanskelig. Dette gjelder spesielt når foreslåtte tiltak direkte eller indirekte berører deltageradgangen i de kommersielle fiskeriene, kvotefordelingen eller omsetningssystemet, som er hjemlet i deltakerloven og fiskesalslagslova. Riksrevisjonens undersøkelser av kvotesystemet fra 2020 kritiserte fiskerimyndighetene. Riksrevisjonens hovedkonklusjoner var at endringene i kvotesystemet mellom 2004 og 2018 bidro til å øke lønnsomheten i fiskeflåten, men at endringene utfordret fiskeripolitiske prinsipper, og førte til mindre fiskeriaktivitet i flere kystsamfunn.²⁷

Sjømatindustriens rammevilkår, muligheter og utfordringer har vært utredet flere ganger. Meld. St. 22 (2012–2013) Verdens fremste sjømatnasjon²⁸ og Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri²⁹ er to eksempler fra det siste tiåret. I denne perioden har det også blitt produsert en offentlig utredning (NOU)³⁰, to ekspertrapporter^{31, 32} og to strategier^{33, 34} med forslag til tiltak for sjømatindustrien. De fleste tiltakene som har blitt fremmet for Stortinget har ikke fått gjennomslag. Beskrivelsen av sjømatindustriens rammevilkår, muligheter og utfordringer er derfor nokså lik i dag som for ti, og i noen tilfeller tredve, år siden. Her kan utdragene fra tidligere omtale av førstehåndsomsetningen i figur 5.4 tjene som et eksempel.

De store utfordringene for norsk sjømatindustri er fremdeles god markedsadgang, og forutsigbar tilgang på råstoff av høy kvalitet. Sjømatnæringens sentrale rammebetingelser er nøkkelen for å løse disse utfordringene. Av denne grunn kan det argumenteres for at den manglende politiske oppslutningen til endringer utgjør et rammevilkår i seg selv.

Tabell 5.4 Utdrag av omtale av førstehåndsomsetningen hentet fra tidligere utredninger.

Kilde: Nofima.

<p>NOU 1990:24 Fiskeindustriens organisering og rammevilkår</p>	<p>[Utvalgets flertall] mener at råfiskloven må tilpasses dagens situasjon. Målsettingen må være at prisen på fisk blir fastsatt etter forhandlinger mellom likeverdige parter.</p> <p>Det er ikke i tråd med det som gjør seg gjeldende på andre områder i samfunnet at fiskerne som eiere av sitt produkt suverent skal kunne fastsette prisen med loven i hånd.</p>
<p>Økt verdiskaping i fiskeindustrien Rapport og anbefalinger fra Arbeidsgruppe oppnevnt av Fiskeriministeren 15. juni 2004</p>	<p>[...] Et mer normalt handelsmønster vil være at partene kunne fastsette slike bestemmelser ut fra en lik forhandlingsposisjon. Dette burde spesielt gjelde når handelen er basert på tvungen omsetning gjennom et lovregulert system.</p> <p>Det naturlige ville være at omsetningen var basert på normale forretningsmessige salgs- og betalingsvilkår og at begge parter hadde samme rettigheter i forhandlinger om de pris- og salgsbestemmelser som skal fastsettes.</p>
<p>NOU 2014:16 Utredning av sjømatindustriens rammevilkår</p>	<p>Sjømatindustrien har over mange år slitt med dårlig lønnsomhet. Utvalget peker på at situasjonen er blitt forverret de seneste år. Det er nødvendig å snu denne negative spiralen.</p> <p>Velfungerende førstehåndsmarkeder er avgjørende for verdiskapingen i sjømatnæringen. Et flertall av utvalget anbefaler at førstehåndsmarkedet for villfisk skal ha obligatorisk omsetning gjennom en nøytral markeds plass for oppnå dette.</p>
<p>Meld. St. 10 (2015–2016) En konkurransekraftig sjømatindustri</p>	<p>Det er 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.</p> <p>Med betydelige fullmakter og monopolprivilegier følger også et ansvar om å ta hensyn til hele verdikjeden i reguleringene.</p> <p>Salgslagene må ha hele verdikjeden for øye i fastsettelsen av salgsbetingelser, ikke bare sikre best mulig vilkår for sine eiere, slik det kan være i mer regulære maktforhold.</p>
<p>Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (2016)</p>	<p>Fiskesalgslagenes særstilling gir en ubalanse i maktforholdet mellom kjøper og selger. Dette kan påvirke dynamikken i verdikjeden og skape utfordringer som kan svekke aktørenes konkurranseevne i det globale markedet.</p>

é

5.6 Oppsummering

Norsk sjømatindustri produserer sjømatprodukter mange ganger det norske konsumet, og rundt 95 prosent av produksjonen blir eksportert. For sjømatindustrien er en offensiv handelspolitikk, som bidrar til å redusere flest mulig tollmessige og ikke-tollmessige barrierer, av stor viktighet.

Selv om sjømatindustrien er eksportrettet, er det norske hjemmemarkedet også viktig. Norske forbrukere spiser mye sjømat, men de siste årene har konsumet falt og flatet ut. Det er gode grunner til at forbrukere i Norge bør spise enda mer sjømat, både i et helse-, bærekrafts- og i et verdiskapingsperspektiv.

Tilgangen på råstoff er avgjørende for sjømatindustriens muligheter til bearbeiding og sysselsetting. Råstofftilgangen påvirkes av ulike forhold, hvor noen er naturgitte mens andre er myndighetsbestemte. Det er stort behov for styrket koordinering mellom fiskeflåtens fangstmønster og industriens behov for mer forutsigbar og jevnere råstofftilgang.

Fiskesalslagslova har stor innvirkning på sjømatindustriens tilgang på råstoff. Loven gir salgslagene betydelig makt overfor industriledet gjennom salgslagenes salgsformer og omsetningsvilkår. For å sikre en bedre maktbalanse mellom fangst- og bearbeidingsleddet bør deler av omsetningssystemet justeres, uten at dette betyr en endring av fiskesalslagsloven.

Det er et betydelig potensial for økt verdiskaping gjennom økt bearbeiding i Norge gjennom å forbedre den overordnede råstoffkvaliteten, både fordi det muliggjør produksjon av flere høykvalitetsprodukter og fordi det åpner for å ta i bruk mer automatisert bearbeiding.

Sjømatindustrien påvirkes av en rekke rammevilkår som legger føringer for dens muligheter til helårlig aktivitet og verdiskaping. Både fiskerne og sjømatindustrien er gitt en viktig samfunnsbærende rolle langs kysten. I sum må de særegne rammebetingelsene som regulerer forholdet mellom sjøsiden og landsiden i sjømatnæringen ses i sammenheng. De rapporter, utredninger og forslag til tiltak som har blitt fremmet i senere år har ikke fått gjennomslag, noe som medfører at sjømatindustriens begrensninger for videre utvikling i dag stort sett er de samme som for ti år siden.



Kapittel

6

6 Sentrale drivere for fremtidens sjømatindustri

6.1 Bærekraft og grønn omstilling

Vår tids største utfordring

Klimaet og miljøet er i endring som følge av menneskeskapt påvirkning. Hvor omfattende endringene blir, avhenger av i hvilken grad landene i verden klarer å redusere de globale utslippene og ivareta naturmangfoldet. Det grønne skiftet i økonomien handler om omstillingen til et samfunn hvor det produseres og konsumeres varer og tjenester med betydelig mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn i dag.

Begrepet bærekraftig utvikling ble lansert allerede i 1987 av Verdenskommisjonen for utvikling og miljø, ledet av Gro Harlem Brundtland. Kommisjonen definerte bærekraftig utvikling som en utvikling som tilfredsstiller behovene til befolkningen i dag, uten å ødelegge kommende generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine. Dette innebærer å se samfunnsmessige handlinger i et lengre og større perspektiv, og være bevisst på at valg som tas nå kan ha varige konsekvenser og påvirke handlingsfriheten til de som kommer etter.

Etter at Brundtland-kommisjonen definerte bærekraft, har verdens miljø- og klimatilstand forverret seg. På samme tid har bærekraft og miljøpåvirkning blitt satt høyt på den globale agendaen, og man har kommet langt i diskusjonene om hvilke tiltak og virkemidler som kreves for å omstille verdensøkonomien i en mer bærekraftig retning.

I 2015 ble 2030-agendaen med 17 bærekraftsmål vedtatt av alle FNs medlemsland. Bærekraftmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Parisavtalen, den første globale klimaavtalen som er juridisk bindende og reelt forpliktende for alle land, ble vedtatt i 2015 og trådte i kraft i 2016. Gjennom Parisavtalen har landene satt et mål om at den globale oppvarmingen skal holdes godt under to grader, sammenlignet med førindustriell tid. Landene skal tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader.

Grønt skifte

Det grønne skiftet, eller grønn omstilling, handler om veien mot et lavutslippssamfunn. Om målsetningene i Paris-avtalen skal nås, må alle deler av samfunnet omstilles slik at vekst og utvikling er forenlig med naturens og klimaets tålegrenser. Behovet for endring er globalt. På samme tid må alle land finne sin vei til mer bærekraftige samfunn. For havlandet Norge vil mange av de viktigste løsningene for en grønnere fremtid være havbaserte.

All produksjon av varer og tjenester kommer med miljø- og klimamessige fotavtrykk. Dette gjelder også produksjonen av matvarer, og det globale matsystemet står for mer enn én tredjedel av verdens totale utslipp av drivhusgasser.³⁵ Overordnet sett, står produksjonen av kjøtt for den klart største andelen av utslippene, mens fiskeri- og akvakulturnæringens utslipp samlet sett er langt lavere. Dette gir sjømatindustrien et viktig fortrinn i utviklingen av et globalt matsystem, som må bli mer bærekraftig. Samtidig må også sjømatindustrien ta kraftfulle grep. En mer bærekraftig sjømatindustri kan ikke bare spille en viktig rolle i arbeidet med å oppnå en rekke av bærekraftmålene. Den har også store muligheter for å lede an i det grønne skiftet gjennom å sette høye standarder for bærekraftig matproduksjon.

Det globale ressursgrunlaget

Høsting av fisk og andre viltlevende marine ressurser har globalt sett stabilisert seg på et uttak på om lag 90 millioner tonn sjømat per år. De fleste kommersielt viktige marine arter er i dag maksimalt utnyttet. Noen arter er også utsatt for overfiske, og flere marine økosystemer er truet av forurensning og forsøpling. Menneskeskapt klimaendring fører på sin side til havforsuring og temperaturøkning som endrer levevilkårene i havet, og får arter til å flytte på seg. Mengden villfanget sjømat som kan hentes fra havet flater ut, samtidig som utviklingen går i retning av at den kommersielle fiskeflåten fisker dypere i havet, og etter tidligere uutnyttede marine ressurser, som mesopelagisk fisk og krill. Det kommersielle fisket flytter seg også i flere tilfeller ut fra regulerte områder og inn i uregulerte farvann, hvor kontrollen over ressursuttaket er begrenset. For å sikre en fortsatt stabil sjømatforsyning basert på ville marine ressurser er det en forutsetning at bestandene forvaltes på bærekraftig måte, og at en større andel av fisken som tas opp føres til land.

Akvakultur er en måte å øke verdens produksjon av sjømat. I dag blir mer sjømat oppdrettet enn fangstet globalt, og det antas at verdens akvakulturproduksjon vil øke betydelig i årene som kommer. Økt akvakulturproduksjon medfører nye utfordringer knyttet til bærekraft, fordi produksjonen krever arealer i sjø, til havs eller på land, og store mengder fôr av høy kvalitet. I tillegg er det behov for god forvaltning og kontroll med blant annet sykdommer og avfallshåndtering. En hovedkilde til klimagassutslipp fra lakseproduksjon er produksjon av fôrråvarer. Klimautslippene for en kilo norsk oppdrettslaks ligger likevel på et relativt lavt nivå sammenlignet med andre proteinkilder, og utvikling av mer bærekraftige fôrråvarer har høy prioritet i næringen og hos myndighetene. Fôrproduksjon har potensiale til å utvikle seg til en ny, viktig industri i Norge.

Matsikkerhet

Folketallet på kloden vokser raskt. Mens verdens befolkning i dag teller rundt 7,9 milliarder mennesker, forventes den å øke til nærmere 10 milliarder innen 2050. En viktig utfordring er å sikre verdens befolkning tilgang til nok mat, både i dag og i fremtiden. I et matsikkerhetsperspektiv handler det ikke bare om å produsere nok mat. Maten må, i tillegg til å være bærekraftig produsert, også være sunn, trygg og god å spise. I dag kommer en relativt sett liten andel av verdens matforbruk fra havet. En ekspertrapport tilknyttet Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi, anslår at havet kan forsyne verden med seks ganger så mye mat som i dag. Gitt betydelig press på verdens land- og vannressurser, og et økende behov for mer bærekraftig mat, forventes sjømat å få en stadig viktigere rolle for den globale matforsyningen i fremtiden.

Bærekraft i hele verdikjeden

Bærekraftig sjømat tar utgangspunkt i god hav- og fiskeriforvaltning. Kunnskap og bærekraftig høsting av marine ressurser er fundamentet i norsk fiskeriforvaltning, og Havressursloven setter premisser for hvordan vi kan høste av havet. Vitenskapelige råd, gode forvaltningsprinsipper og god kontroll med høstingen er avgjørende for å kunne realisere et høyt, bærekraftig langtidsutbytte av de marine bestandene. Norge hadde tidligere utfordringer med overkapasitet, overfiske og ulovlig fiske, men det har blitt gjennomført mange gode forvaltningsmessige grep de siste 40 årene. Norsk fiskeriforvaltning er i dag internasjonalt anerkjent, og mange ønsker å lære av norske erfaringer.

Mens fiskeriforvaltning legger grunnlaget for høstingen av bestandene og utøvelsen av fisket, vil et bærekraftig sjømatprodukt innebære at den totale aktiviteten fra fangst via bearbeiding og videre ut i markedet skjer med et lavest mulig klima- og miljømessig fotavtrykk. En livssyklusanalyse er en systematisk kartlegging og vurdering av miljø- og ressurspåvirkninger gjennom hele livsløpet til et produkt. Man følger produktet fra uttak av råvaren i naturen til produktet anvendes og ender som avfall, eller ressurser til nye produkter. Det er med andre ord ikke bare selve materialet i produktet eller produksystemet som undersøkes, men også alle materialer og energikilder som brukes til produksjon, transport, og vedlikehold.

Livsløpsanalyser utført av SINTEF viser at sjømat har et lavt klimaavtrykk sammenliknet med annen produksjon av animalsk protein. Generelt sett har produkter fra pelagiske fiskerier de laveste klimagassutslippene sammenliknet med andre proteinkilder, inkludert annen sjømat. Utslipp fra produkter av torskefisk er funnet å ligge i et område mellom utslipp fra pelagiske produkter og lakseprodukter, mens avtrykket fra fisket etter reker er relativt høyt.

Oppsummert kommer sjømatprodukter godt ut når det gjelder miljø- og klimapåvirkning sammenliknet med annen proteinproduksjon. Analysen viser derimot også at sjømatprodukter, som annen matvareproduksjon, påvirker miljø- og klima, og at det finnes flere områder med forbedringspotensial som kan redusere fotavtrykket ytterligere. Mulige tiltak for å redusere klimagassutslippene i fiskerisektoren inkluderer forbedret drivstoffeffektivitet og overgang til alternative energityper, elektrifisering, bruk av mindre miljøskadelige kuldemedier og forbedret effektivitet ved kjøling av fangster, økt optimalisering av restråstoff fra villfisk i hele produksjonskjeden og mer klimavennlig transport. Havbruksnæringen deler flere av de samme utfordringene som villfisknæringen, men skiller seg ut blant annet ved muligheten for å elektrifisere deler av produksjonen, og muligheten for å vri førsammensetningen til mer bærekraftige kilder.

Økte krav til bærekraft fra myndigheter og markeder

Samfunnet og forbruket utvikler seg over tid. Sjømatindustrien er avhengig av god kjennskap til utviklingen i ulike markeder og hos forbrukerne. Det er viktig å følge samfunnsutviklingen, forstå og møte de til enhver tid gjeldende samfunnstrender.

Norges sjømatråd kom sommeren 2021 med en rapport om trender som er toneangivende for sjømatnæringen i dag og som forventes å bli sentrale i årene som kommer.³⁶ Oppsummert tyder mye på at konsumentene som verden ellers blir mer sammensatt, og at makrotrender blir viktige for mulighetsrommet til sjømatindustrien når det kommer til å skape verdier av norsk sjømat. Selv om

noen trender kan variere mellom markeder, synes det som en klar utvikling at bærekraft blir stadig viktigere for forbrukere verden over, og spesielt hos unge forbrukere. Det økte fokuset på bærekraft har også ledet til fremveksten av private merkeordninger for bærekraft og i noen markeder er slike sertifiseringsordninger avgjørende om man skal få plass hos enkelte dagligvarekjeder. Dette resulterer i en stadig større vektlegging av bærekraft i alle deler av verdikjeden fra råvare til ferdig produkt.

Blant de mest sentrale private merkeordningene er Marine Stewardship Council (MSC), som har vokst betydelig i senere år og har utviklet seg til et anerkjent merke for bærekraftig sjømat. For sjømatindustrien er MSC-sertifikat i dag avgjørende for å få innpass hos innkjøpere i viktige markeder.

Siden MSC er en privat sertifiseringsordning, er den frivillig å bruke, og prosessen med å sertifisere fiskerier fasiliteres av næringen. I Norge er det Norges fiskarlag som står som klient i slike sertifiseringsprosesser på vegne av norsk fiskerinæring.

Norske fiskerier har i lengre tid vært MSC-sertifisert for mesteparten av sine landinger. Ved inngangen til 2018 omfattet dette om lag 90 prosent av det norske volumet for villfisk. På relativt kort tid har det vært en betydelig nedgang i andelen som er sertifisert. I begynnelsen av 2019 ble sertifiseringen for makrell suspendert, og mot slutten av 2019 skjedde det samme for NVG-sild og kolmule. I 2021 bortfalt også MSC-sertifisering for fisket etter torsk og hyse utenfor 12 nautiske mil. Volumet av norsk villfisk som er MSC-sertifisert ligger nå på rundt 40 prosent.

Det er ulike bakenforliggende årsaker til bortfallet av MSC-sertifisering for de nevnte fiskeriene. For makrell var bakgrunnen for bortfall forankret i rådgivning fra ICES som anslo en nedadgående trend i gytebestanden. For NVG-sild og kolmule skyldes det manglende innfrielse av vilkår satt av MSC med hensyn til fullstendige kyststatsavtaler med kvotefordeling. For torsk og hyse skyldes bortfallet utfordringer med å skille nordøstarktisk torsk og hyse fra kysttorsk.

Gitt utbredelsen av MSC-sertifiserte produkter globalt, og viktigheten av MSC i viktige markeder, har situasjonen negative konsekvenser for norsk sjømatindustri i en tid hvor forbrukerne i økende grad er opptatt av bærekraftig produserte matvarer.

De siste ti årene har eksportverdien for norsk sjømat i gjennomsnitt økt med syv prosent, eller 5,9 milliarder kroner, per år ifølge Norges sjømatrådet. Veksten ventes å fortsette i samme takt i årene som kommer, og eksportverdien for norsk sjømat vil da ligge på rundt 170 milliarder kroner i 2030. Sjømatrådet har videre beregnet at eksportverdien kan økes med ytterligere 30 milliarder kroner, dersom sjømat fra Norge i større grad inntar en bærekraftsposisjon i markedet. Slik kan eksportverdien av norsk sjømat nå 200 milliarder kroner i 2030, i et globalt marked som får en stadig økende betalingsvilje for bærekraftige produkter. Det er gode grunner til å omtale slike framskrivninger med forsiktighet, med bakgrunn i fremtidig kvotesituasjon, utviklingen innen havbruksproduksjonen og prisutviklingen. Det må likevel forventes å ligge et stort potensial i å posisjonere norsk sjømat som et klokt valg, i en verden som etterspør mer sunn og bærekraftig mat.

EU's taksonomi og produkters fotavtrykk

Våren 2018 la Europakommisjonen frem en handlingsplan for finansiering av bærekraftig vekst, for å legge til rette for at finansnæringen kan bidra til omstillingen til en lavutslippsøkonomi. Handlingsplanen er en del av «EUs grønne giv», hvor formålet er å dreie privat kapital mot mer bærekraftige investeringer, håndtere klima- og miljørelatert risiko og fremme åpenhet og langsiktighet innen finansiell og økonomisk aktivitet.

I EU har det blitt vedtatt forordninger om et klassifiseringssystem for bærekraftig økonomisk aktivitet (taksonomiforordningen), og bærekraftrelatert rapportering i finanssektoren (offentliggjøringsforordningen). Etter endringer i referanseverdiforordningen, som trådte i kraft i EU i desember 2019, er det også etablert et rammeverk for såkalte klimareferanseverdier. Endringene er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Lov 22. desember 2021 om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer, gjennomfører taksonomiforordningen og offentliggjøringsforordningen. Ikrafttredelsestidspunktet vil avhenge av når regelverket tas inn i EØS-avtalen. Stortinget samtykket 14. desember 2021 i at forordningene skal tas inn i EØS-avtalen, og det kan forventes at dette vil skje i løpet av første halvår av 2022. De tekniske kriteriene for aktiviteter innen ulike sektorer tas inn i norsk rett som utfyllende regelverk til den nye loven. Dette er relevant for sjømatnæringen fordi taksonomiforordningen legger til grunn at alle selskaper med over 500 ansatte, og alle børsnoterte selskaper, skal inkludere informasjon om hvilken tilknytning virksomheten har til bærekraftige økonomiske aktiviteter i sin selskapsrapportering. EU har foreslått å utvide dette kravet til også å gjelde selskaper med mer enn 250 ansatte.

Taksonomiforordningen fastsetter også kriterier for hvorvidt en økonomisk aktivitet kan anses som bærekraftig. Kravene i forordningen retter seg mot finansmarkedsaktører som tilbyr finansielle produkter, og mot store selskaper som er underlagt krav til rapportering av ikke-finansiell informasjon etter regnskapsdirektivet. Formålet er å etablere en felles forståelse av hvilke aktiviteter og investeringer som kan regnes som bærekraftige, slik at det blir enklere for investorer å identifisere og sammenligne grønne investeringsmuligheter og å gi selskaper insentiver til å gjøre sine forretningsmodeller mer bærekraftige.

Selv om kravene retter seg mot finansmarkedsaktørene og store selskaper, forventes det at en klassifisering vil få stor betydning for de næringene som får sin aktivitet klassifisert, som betyr at det reelle nedslagsfeltet vil omfatte alle næringsaktiviteter som underlegges klassifiseringskrav.

For at en økonomisk aktivitet skal kunne regnes som bærekraftig etter forordningen må den bidra vesentlig til å oppnå minst ett av seks definerte miljømål. I tillegg stilles det krav om at aktiviteten ikke har en betydelig negativ innvirkning på de øvrige miljømålene, og at den oppfyller minstekrav til sosiale og styringsmessige forhold.

De seks miljømålene er: 1) Begrensning av klimaendringer, klimagassutslipp, 2) Klimatilpasning, 3) Bærekraftig bruk og beskyttelse av vann- og marine ressurser, 4) Omstilling til en sirkulærøkonomi, avfallsforebygging og gjenvinning, 5) Forebygging og kontroll av forurensning, 6) Beskyttelse av arts mangfold og sunne økosystemer.

De foreslåtte kriteriene for de to første miljømålene, klimaendringer og klimatilpasning, er vedtatt av Kommisjonen. Disse omfatter ikke fiskeri og havbruk. I arbeidet med kriteriesettene har Kommisjonen prioritert å utvikle kriterier for aktiviteter som i størst grad kan bidra til utslippskutt/klimatilpasning i EU. At en aktivitet ikke er omfattet av det første kriteriesettet, betyr ikke at aktiviteten regnes som ikke-bærekraftig etter taksonomien, eller at den ikke kan gi et vesentlig bidrag til målene om utslippskutt eller klimatilpasning.

En ekspertgruppe nedsatt av Kommisjonen skal gi råd om kriteriene for de fire neste miljømålene. Ekspertgruppen har gjennomført høring av et kriterieutkast for en rekke aktiviteter under fire av miljømålene i taksonomien, herunder kriterier med betydning blant annet for industrien, maritim transport, flytransport, overnatting, IKT og fiskeri. Havbruk er ikke med, men gruppen anbefaler at havbruk tas med neste gang. Ekspertgruppen vil legge frem sine endelige anbefalinger til Kommisjonen i 1. kvartal 2022. Kommisjonen vil utarbeide sitt forslag til kriteriesett, og sende det på høring i form av en delegert rettsakt på våren 2022. Rettsakten er ventet vedtatt innen utgangen av 1. halvår 2022 med ikrafttredelse fra 1. januar 2023. På sikt vil det utvikles kriterier for bidrag til utslippskutt (mål 1) og klimatilpasning (mål 2) for flere aktiviteter.

På grunnlag av EUs grønne giv, har Europakommisjonen også styrket prioriteringen av standardisering av miljøregnskap for å beregne miljøavtrykket til produkter som markedsføres i EØS-området. Metoden som kalles «Product Environmental Footprint» (PEF) er basert på gjennomføring av livsløpsanalyser. Metoden setter fokus på klimagassutslipp og annen miljøpåvirkning, for eksempel næringsstoffutslipp. Norske aktører har hatt en ledende rolle i å utarbeide beregningsregler for fôr til matproduserende dyr og for marin fisk for konsum (fangst og havbruk), i samarbeid med europeisk sjømatindustri og Europakommisjonen. Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) har vesentlig bidratt til finansiering av arbeidet. Et av målene med å innføre standardiserte regler for miljøregnskap, er å kunne sammenlikne resultatene for produkter innenfor samme varegrupper.

6.2 Norge etter oljealderen

I årene som kommer vil norsk økonomi bli stilt overfor en rekke utfordringer. Samfunnet skal omstilles i en miljø- og klimavennlig retning. Andelen yrkesaktive vil bli redusert i forhold til andelen pensjonerte, og offentlige utgifter vil øke uten at inntektene øker i like stor grad. Å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling blir derfor avgjørende for å opprettholde et fortsatt høyt, norsk velferdsnivå. Dette vil kreve at det skapes flere lønnsomme arbeidsplasser, at sysselsettingen øker og at ressursene utnyttes best mulig.

Norge har over tid hatt en formidabel velferdsøkning, drevet frem av høy produktjonsvekst og handel med utlandet. Eksporten av olje og gass har vært spesielt viktig. Fremover må det legges til rette for at norsk økonomi blir mindre avhengig av olje og gass, både fordi olje- og gass er ikke-fornybare ressurser, og fordi verdens energibruk må effektiviseres og skiftes til mer klimavennlige kilder.

Det er ventet at norsk produksjon av petroleumsprodukter vil avta frem mot 2050, og at lavere aktivitet vil skape store ringvirkninger i norsk økonomi og tvinge fram omstilling. Olje- og gass vil fortsatt være viktig for Norge i mange tiår, men for å sikre en omstilling av økonomien må det legges til rette for at andre lønnsomme næringer overtar som sentrale drivere i økonomien.

Sjømatindustrien er allerede en sentral del norsk økonomi, og Norge har fortrinn i produksjon av mat fra havet. Dette er fortrinn som må utnyttes for at Norge skal få flere ben å stå på, i takt med at aktiviteten i olje- og gassnæringen blir lavere.

6.3 Digitalisering og automatisering

Utviklingen av teknologiske og digitale løsninger i industrien vil fortsette å spille en sentral rolle i tiden fremover. Nye løsninger som effektiviserer og automatiserer produksjonen vil legge til rette for høyere produktivitet, og i flere tilfeller erstatte arbeidsoppgaver som i dag utføres av mennesker. Samtidig vil utviklingen innen teknologi og digitalisering lede til nye produkter, tjenester og arbeidsoppgaver.

Teknologiutviklingen påvirker mange yrker med ulike kompetansekrav, også innenfor sjømatindustrien. Flere arbeidsoppgaver som i dag er manuelle vil på sikt bli automatisert, slik at mer arbeid kan utføres med færre hender. På noen områder vil dette frigjøre arbeidskraft, som kan fylle andre behov og utføre andre oppgaver i virksomhetene. I hovedsak vil det være rutinejobber som i størst grad er utsatt for endringer, men også arbeidsoppgaver som krever høyere kompetanse kan bli erstattet med ny teknologi. På samme tid vil det også i fremtiden være behov for flinke hender i sjømatindustrien, hvor teknologiske løsninger bidrar til å gjøre arbeidsoppgavene lettere og mindre risikofylte.

Digitalisering gir muligheter for å samle store mengder data. Innsamlet data vil gi økt kunnskap til beslutningstakere, det vil gi muligheter for bedre tilpassing av produksjonen, og det vil også kunne brukes til å informere, skape åpenhet og tillit om produktenes vei fra primærleddet til forbruker. For sjømatindustrien kan dette bidra til å sørge for at råstoffet blir brukt på en optimal måte, og eksempler på slike løsninger er allerede på god vei til å kommersialiseres.

Selv om nye teknologiske nyvinninger innebærer en viss risiko for at enkelte arbeidstakere vil miste arbeidsoppgaver, vil utviklingen også føre med seg nye arbeidsoppgaver, med endrede kompetansekrav. Dette er i seg selv ikke noe nytt for et næringsliv som er vant til kontinuerlig endring og omstilling. Evnen til å omstille seg vil forutsette god tilgang på rett kompetanse.

Etterspørselen etter arbeidskraft vil derfor i økende grad ventes å rette seg mot personer med yrkeskompetanse eller høyere utdanning, slik at fravær av relevant utdanning i større grad enn tidligere vil redusere mulighetene i arbeidslivet. Det er derfor viktig å sørge for at det utdannes nok arbeidskraft med den kompetansen som kreves i sjømatindustrien, samtidig som industrien må være aktiv innen rekruttering og videreutdanning.

6.4 Demografi, kompetanse og attraktive regioner

Demografi

Urbanisering er en sterk driver i samfunnsutviklingen. Halvparten av verdens befolkning bor i dag i urbane strøk, og i 2050 forventes dette til å gjelde 2/3 av verdensbefolkningen. Trenden gjør seg også sterkt gjeldende i Norge, selv om Norge også kjennetegnes ved en relativt spredt befolkning. Regionale framskrivninger fra SSB viser at befolkningen i Norge vil vokse med 11 prosent frem mot 2050, men at veksten er ujevnt fordelt på ulike regioner. Den overordnede trenden er at befolkningen blir boende mer sentralt, og at veksten gjør seg gjeldende særlig i østlandsområdet og i og rundt de store byene. Mange av kommunene som forventes å få reduserte befolkningstall ligger i distriktene.

Distriktene har over tid hatt svak befolkningsvekst. Dette har nylig blitt adressert i to offentlige utredninger om hhv. demografiutfordringer i distriktene³⁷ og næringslivets betydning for bærekraftige og levende lokalsamfunn³⁸. Utredningene peker på at den viktigste årsaken til svak befolkningsvekst i distriktene de siste ti årene skyldes befolknings sammensetningen i starten av perioden, hvor andelen kvinner i aldersgruppen som kan få barn var lav, og andelen eldre var høy, noe som ledet til et fødselsunderskudd. Den nest viktigste driveren for folketallsutviklingen, er et sentraliserende flyttemønster, som ikke kan knyttes til veksten i arbeidsplasser. Det er særlig unge voksne som flytter til mer sentrale steder, noe som antas å skyldes de unges preferanser for bosted, og at de fleste høyere utdanningsinstitusjoner har tilhold i byer. Fødselsbalanse og et sentraliserende flyttemønster er med andre ord de viktigste forklaringsfaktorene for distriktenes svake befolkningsutvikling, mens utviklingen av arbeidsplasser i næringslivet bare forklarer en liten del av utviklingen.

Lignende observasjoner er gjort for fiskeritilknyttede samfunn i Norge. Fiskeritilknyttede samfunn har overordnet sett lav befolkningsutvikling, og selv om fiskeriaktivitet har en positiv virkning for noen kommuner, er konklusjonen samlet sett at mer generelle samfunnstrender har sterkere påvirkning på folketallsutviklingen.³⁹

Tilgang på arbeidskraft

Tilgjengelig arbeidskraft er en sentral forutsetning for næringslivet. Utviklingen i norsk økonomi har gjort det mulig å betale norsk arbeidskraft høyere lønninger enn de fleste land. Videre har det vært lav arbeidsledighet og høy lønnsvekst sammenlignet med andre land, noe som først og fremst har vært drevet av høye oljepriser og stor aktivitet innen olje- og gassnæringen. Økte priser på eksporterte produkter, rimelige importvarer og en styrket norsk krone har også sammen med produktivitetsvekst bidratt til høy lønnsvekst. Dette vil også være tilfelle fremover, dersom Norge lykkes med å øke produktiviteten på linje med andre land.

Lønnsnivået i sjømatindustrien ligger noe under gjennomsnittet for norsk industri. Nofima har pekt på at timelønnskostnaden i norsk industri i 2016 var 33 prosent høyere enn et vektet snitt av noen av de undersøkte handelspartnerne. I 2020 var forskjellen redusert til 20 prosent. Sett sammen med den teknologiske utviklingen medfører dette at lønnskostnader blir en mindre vesentlig faktor, noe som er positivt for sjømatindustriens konkurransekraft.

Norsk sjømatindustri har i senere år vist seg attraktiv for arbeidskraft fra EØS-området, hvor det er høy arbeidsledighet og lavere lønnsnivå. Dette har gjort det mulig å håndtere produksjonstoppene som følger av sesongmessige svingninger. Mens det tidligere har bidratt til å redusere kostnadsulempen i norsk sjømatindustri, er minstelønnen fra 2015 allmenngjort ved tariff.

For at sjømatindustrien skal være attraktiv for norske arbeidstakere, må næringen tilby arbeidsplasser på steder der folk ønsker å bosette seg. Videre må lønnsnivået være konkurransedyktig sammenlignet med arbeidstakernes øvrige muligheter på arbeidsmarkedet, det må være flest mulig helårslige arbeidsplasser, og arbeidsoppgavene bør ikke være for fysisk belastende.

Sjømatindustriens kompetansebehov

Norge besitter viktige fortrinn innen havnæringene, inkludert sjømatindustrien. Kompetansen som besittes av industrien er avgjørende for å utnytte mulighetene ved økt produksjon og utnyttelse av marine ressurser i Norge.

Kompetansebehovet er stort i ulike deler av næringen, og mulighetene for å gjøre karriere er mange. Kompetansebehovet forventes særlig å bli større fremover innen områder som automasjon, prosessteknologi, næringsmiddelteknologi, kvalitet, markedskompetanse og ledelse. Tilgang på rett kompetanse blir viktig for å imøtekomme de utfordringer og muligheter som følger av det grønne skiftet.

Konkurransen om kloke hoder og flinke hender er tøff. Om sjømatindustrien skal lykkes med å øke bearbeidingen og skape flere helårslige arbeidsplasser må industrien oppleves som attraktiv og lykkes med å tiltrekke seg talenter med ulik kompetanse, især unge mennesker som skal velge karrierevei. Dette fordrer at industrien kan tilby stabile arbeidsplasser og konkurransedyktige betingelser. En betydelig del av arbeidskraften vil også fremover måtte forventes å hentes fra utlandet. Her vil det være særlig viktig med opplæring som er arbeidsrettet, som øker språkkunnskapene og som øker kompetansen i en næring som blir stadig mer automatisert.

Fordi sjømatnæringen er en næring med aktivitet spredt langs en langstrakt kyst, ligger mange sjømatindustribedrifter lokalisert utenfor større arbeidsmarkedsregioner. Dette skaper utfordringer i rekrutteringen av norsk personell med relevant utdanning og kompetanse. Det blir derfor viktig fremover å synliggjøre hvilke muligheter som finnes i næringen, og hvilke arbeidsoppgaver og karrieremuligheter som finnes for norske arbeidstakere innen ulike fagretninger og med ulik kompetanse.

Sjømatnæringen har i senere år gjennomgått en betydelig utvikling, og interessen for sjømatnæringen anses å være økende. Dette ses blant annet på søknadstall til videregående opplæring innen sjømatrelaterte fag, og til marint relaterte studier på høyere utdanningsnivå. Siden de høye søkertallene for den videregående skolen først og fremst er utdanninger som retter seg mot havbruk, fiske og fangst, er det viktig å arbeide for at enda flere som er under utdanning sikter seg inn mot eksempelvis læreplasser som sjømatindustrien har behov for.

Sjømatnæringen er som samfunnet ellers i kontinuerlig endring. FHF har utlyst et prosjekt for å øke kunnskapen om fremtidens kompetansebehov i sjømatnæringen. I den grad behovet kan tallfestes vil dette være et viktig bidrag i det videre arbeidet for målrettede tiltak for å sikre sjømatindustrien, og sjømatnæringen som helhet, tilstrekkelig kompetanse i fremtiden.

Boks 1.5 Ny nasjonal sjømatlinje i Vardø

Sjømatindustrien har fått et spesialisert utdanningsløp i den videregående skolen.

Ved Vardø Videregående tilbys det nå en praktisk rettet utdanning hvor elevene får yrkesfaglig kompetanse og studiekompetanse på samme tid. På linjen tar elevene både fellesfag, og sjømatrettede programfag, som blant annet gir kunnskap om råvarer, produksjon og kvalitet innen sjømatproduksjon.

Når man har gjennomført skoleløpet i Vardø kan man studere videre på høyskole eller universitet, eller gå i lære i ett år og ta fagbrev.

Sjømatlinjen i Vardø er en såkalt nasjonal linje, som betyr at ungdommer kan søke seg dit fra hele landet og stille likt i opptaket til skoleplass.

Attraktive og smarte regioner

Målet med regional- og distriktpolitikken er å skape balanse mellom bærekraft, vekstkraft og levevilkår i hele landet. I dette ligger det å sikre en bærekraftig befolkningssammensetning og forvaltning både av menneskelige og naturgitte ressurser.

Virkemidlene i regional- og distriktpolitikken er både brede og mer spissede. Den brede tilnærmingen handler om tilgangen på offentlige goder som samferdsel og infrastruktur, helsetjenester, og tjenester for barn og unge, inkludert videregående skole og høyere utdanning. Et eksempel på et mer spisset virkemiddel er den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften, med lavere avgiftssatser for mindre sentrale områder. Videre vil flere andre forhold være sterkt medvirkende til hvor folk velger å bosette seg, så som tilgangen på arbeidsplasser i privat næringsliv og offentlig sektor, øvrige servicetilbud, kulturtilbud og situasjonen på boligmarkedet.

Som vist i utredningen fra distriktsnæringsutvalget, har arbeidsplassutviklingen i næringslivet over tid vært betydelig lavere i distriktene enn det nasjonale gjennomsnittet. På den annen side har verdiskapingen i senere tid vært sterkere i distriktene enn i mer sentrale strøk, grunnet utviklingen innen næringer som fiskeri, havbruk og kraftproduksjon. Distriktskommuner har i dag mer spesialiserte næringsstrukturer, og i de minst sentrale kommunene er det nesten ni ganger så mange som arbeider innen fiskeri og havbruk enn for gjennomsnittet.

Sjømatnæringen er i stor grad en distriktsnæring. Fiskeri, havbruk og landbasert sjømatindustri gjør seg gjeldende langs hele norskekysten. For den landbaserte sjømatindustrien har det over tid gått i retning av færre og større enheter, mens antallet har stabilisert seg i tiden etter 2014. Dette gjelder kysten som helhet. Det at færre kommuner har sjømatindustri i dag enn tidligere skyldes flere forhold

som er pekt på ulike steder i denne rapporten; landinger av fisk har over tid blitt større og færre, og fiskefartøyene har blitt mer mobile, viktige deler av næringen har et sterkt sesongpreg, og det har skjedd en strukturering på land blant annet for å tilpasse seg utviklingen på fartøysiden og med sikte på bedret lønnsomhet.

Sjømatnæringen er tillagt et særlig distriktspolitisk samfunnsansvar gjennom at den skal bidra til økonomisk aktivitet og sysselsetting i kystdistriktene, og bidra til å sikre en desentralisert næringsstruktur og bosettingsmønster. Over tid har subsidiene i næringen blitt trappet ned. I dag må sjømatnæringen i langt større grad en tidligere forholde seg til sterk konkurranse i et globalt marked. Dette fordrer en satsing på produktivitet som ikke alltid er forenlig med det betydelige samfunnsoppdraget som sjømatnæringen er pålagt. En konkurransepreget næring vil stilles overfor krav om rasjonalisering, herunder også en viss grad av sentralisering av produksjonen og redusert sysselsetting for å oppnå lønnsomhet.

Om sjømatindustrien skal lykkes med å bearbeide mer råstoff og sysselsette flere, og samtidig utnytte mulighetene som følger av det grønne skiftet, må det legges til grunn at sjømatindustrien er geografisk spredt langs en langstrakt kyst. Videre må det hensyntas at næringen er eksportavhengig. En diskusjon om tiltak for å sikre økt bearbeiding og flere helårige arbeidsplasser i sjømatindustrien, samt det betydelige bidraget sjømatindustrien kan spille i det grønne skiftet må anerkjenne disse forholdene. Sjømatindustrien kan ikke alene sørge for sysselsetting og bosetting i norske distriktskommuner. På samme tid må en industri som baserer seg på bruk av fellesskapets marine ressurser forventes å spille en viktig rolle, som en del av et større bilde.

Alle regioner har ulike forutsetninger og særegne muligheter for å lykkes med næringsutvikling. Fra flere hold anbefales det at slike forskjeller må utnyttes og at politiske tiltak i større grad må skreddersys for hver enkelt region. Det er dette som ofte betegnes som «smart spesialisering». I dette ligger det at man gjennom en strategisk tilnærming styrker utviklingen på områder hvor regionen på en effektiv måte kan koble ressurser og kompetansefortrinn med markedspotensialet. Innenfor sjømatnæringen kan det hevdes at man har regioner som på ulike måter har utnyttet ulike fortrinn for å kunne lykkes i det internasjonale markedet. Det er viktig å bygge videre på denne typen fortrinn, og støtte opp om dem både gjennom brede og mer spissede regional- og distriktspolitiske virkemidler.

6.5 Oppsummering

Samfunnet preges kontinuerlig av endringer; både økonomiske, miljømessige og sosiale. I vår tid gjelder dette spesielt miljø- og klimarelaterte problemstillinger og behovet for tiltak for å skape en mer bærekraftig fremtid. Disse rammene gjør seg gjeldende for sjømatindustrien blant annet gjennom stadig strengere krav fra myndigheter og forbrukere om mer bærekraftige produkter.

Som øvrig næringsliv er sjømatindustrien vant til raske skifter og jevnlig omstillingsprosesser. Det avgjørende for sjømatindustrien er å fange opp, forstå og utnytte de muligheter som ligger i endrede rammevilkår knyttet til miljø og klima, for å posisjonere sjømatindustrien som en fremtidsrettet næring med gode svar på nåtidens utfordringer.

Markedene og forbrukerne etterspør i økende grad informasjon om hvordan matprodukter er produsert, og hvilken påvirkning produksjonen har hatt på miljø og klima. Det forventes også et økt behov for å dokumentere produsentenes ansvarlighet og troverdighet når det kommer til bærekraft. Dette er utfordringer som må løses gjennom et utstrakt samarbeid mellom industriaktører, forskningsmiljøer og myndigheter.

En industri som skal gjennom en grønn omstilling og øke bearbeidingsgraden er avhengig av tilgang til nok arbeidskraft med riktig kompetanse. Sjømatindustrien vil de kommende årene gjennomgå store endringer som følge av digitalisering og automasjon, og kravene til kompetanse forventes å øke. Dette fordrer på den ene siden at det legges til rette for å utdanne nok og riktig kompetanse, og på den andre siden at sjømatindustrien lykkes i å gjøre seg attraktiv som arbeidsgiver overfor en stadig høyere utdannet befolkning som kan velge mellom arbeid i en rekke sektorer.

Det grønne skiftet representerer betydelige muligheter for norsk sjømatindustri. Det bør være ambisjonen at norsk sjømatindustri skal innta en ledende rolle i produksjon av miljø- og klimamessig bærekraftig sjømat, gjennom hele verdikjeden.

Gjennom å ta ledelsen på dette området, kan miljø- og klimavennlig sjømat bli et konkurransefortrinn for norsk sjømatindustri.

Kapittel

7

7 Utvalgets forslag til tiltak

I dette kapitlet foreslår utvalget tiltak for grønn omstilling, økt bearbeiding og flere helårlege arbeidsplasser i norsk sjømatindustri.

Innledningsvis vil utvalget understreke at målet om økt bearbeiding og flere helårlege arbeidsplasser ikke kan oppfylles av enkelttiltak alene. Økt bearbeiding vil kreve en bevisst og helhetlig satsing over tid, både fra myndighetene og fra sjømatindustrien. Det må foretas veivalg som gir stabile rammevilkår som kan legge til rette for påkrevde investeringer, både i sjømatindustrien og i øvrige deler av verdikjeden. Myndighetene må legge til grunn at økt bearbeiding og helårlege arbeidsplasser må være lønnsomme grep for, utformingen av rammevilkår. Som vist tidligere i rapporten er det få anbefalinger fra tidligere utvalg som har blitt fulgt opp. Den økende bevisstheten om behovet for grønn omstilling forsterker behovet for å se hele verdikjeden i sammenheng. For å møte utfordringer knyttet til klima og miljø må den norske fiskeripolitikken også gis et industrielt innhold.

Utvalget har delt sine anbefalinger i fire underkapitler. En konkurransekraftig sjømatindustri er for det første avhengig av *tilgang til råstoff* for å kunne produsere kostnadseffektivt og levere produkter som har høy verdi for kundene. For det andre er det behov for tiltak som sikrer *bærekraft i hele verdikjeden*, både når det gjelder kvalitet og best mulig råstoffutnyttelse, og for å sikre et lavest mulig klimagassutslipp og miljøavtrykk. For det tredje må industrien ha god og forutsigbar *markedsadgang* både når det gjelder handelsavtaler og ikke-tarriefære forhold. For det fjerde må sjømatindustriens rammevilkår ses i sammenheng med *utviklingen av regioner og kystsamfunn*. Deler av kysten har store utfordringer knyttet til svakt og synkende befolkningstall. En solid og bærekraftig fiskeindustri vil kunne bidra til bosetting og sysselsetting, men vil ikke alene være tilstrekkelig til å motvirke den generelle demografiske utviklingen i samfunnet.

7.1 Tilgang til råstoff

Bedre koordinering av fangst- og produksjonsmønster

Det vil være et konkurransefortrinn i den grønne omstillingen å høste marine ressurser på naturens premisser. Det innebærer å sikre best mulig utnyttelse av ressursene når de er tilgjengelig, og kvalitetsmessig på sitt beste. Samlet sett vil dette legge et godt grunnlag for videre bearbeiding av råstoffet i industrien.

Utvalget mener at en slik tilpasning til naturen ikke vil stå i motsetning til å sikre bedre koordinering mellom fangst- og produksjonsmønster. Hvitfisksektoren har et særlig forbedringspotensial knyttet til en slik koordinering. I utformingen av reguleringer av flåten må det tas hensyn til hele verdikjeden. En utvikling i kvotesystemet som innebærer større andel av garanterte fartøyskvoter, mindre overregulering og tilhørende kappfiske er i så måte positivt. Når kvotesystemet skal revideres vil oppsplitting av kvotepakker og adgang til kvoteutveksling kunne legge til rette for at hvitfiskflåten kan differensiere og spesialisere seg, for eksempel på ulike arter.

En fiskekvote gir en eksklusiv rett til å høste av fellesskapets ressurser. Utvalget mener denne rettigheten også må innebære en plikt til å fiske de disponerte kvotene. Fiskefartøy blir stadig mer effektive, og dette medfører også at sesongene blir kortere. Svært gode priser på torsk bidrar til at kystflåten prioriterer å fange torsk, og at kvotene på hyse og sei ikke fiskes opp. Kvoter som ikke utnyttes over tid bør inndras, og reforderes til aktører innenfor samme fartøygruppe. Dette vil kunne gi mer råstoff til sjømatindustrien, forlenge sesongene og øke kvoteutnyttelsen av fiskearter som er godt egnet til videreforedling.

Store endringer i fiskekvotene fra ett år til det neste skaper utfordringer for sjømatindustrien. Endringene gjør det rasjonelt å tilpasse seg endringene i volum, fremfor å ivareta kvalitet. Forvaltningsplanen for torsk åpner for at kvoteendringer kan variere med inntil 20 prosent fra år til år. Utvalget mener den bør settes til 10 prosent.

En forbedret fryse- og tineteknologi gjør det mulig å utnytte råstoffet bedre. Dersom kvaliteten på fryst og tint råstoff er den samme, vil industrien kunne ha tilgang på råstoff gjennom fryselagre og utstyr for tining. En videre utvikling og implementering av fryse- og tineteknologi bør derfor være et prioritert satsningsområde.

Ekstrakvoteordninger i torskefisket har blitt innført for å stimulere til levering av råstoff til industrien. Ordningene bør utformes slik at hensynet til miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft også tas i betraktning. Ordningene bør være gjenstand for evaluering, for å sikre at de ivaretar forhåndssatte målsetninger.

Fjerning, reduksjon eller andre endringer i ekstrakvoteordninger vil kunne få store konsekvenser for industri som har innrettet seg etter ordningene. Utvalget mener derfor at ekstrakvoteordningene bør utformes som «overgangstiltak» som på lengre sikt bidrar til varige endringer. Ferskfiskordningen bør innrettes slik at artene som inngår i ordningen, må gå til humankonsum. Hvis det fremover skal utvikles nye ordninger, bør de innrettes slik at de stimulerer til flere direkte landinger av lite utnyttede og underutnyttede arter som er egnet for bearbeiding.

Et annet alternativ til å forbedre koordineringen av fangstmønster og industriens behov, kan være å innføre utviklingskvoter. Kvoten tas fra totalkvoten før fordeling, og tildeles sjømatindustrien for en enkelt periode, og i begrenset størrelse. Dette kan innebære at industrien disponerer en andel av kvotene til utviklingsformål. En slik ordning kan utformes basert på utviklingstillatelser i havbruksektoren. Erfaringer og resultater bør dokumenteres og deles med andre aktører i næringen. Videre bør utviklingskvotene kun leies ut til fartøy som har fisketillatelse. Den enkelte virksomheten setter vilkårene for leieavtalen, men det må stilles krav om at virksomheten som får disponere en kvote må dokumentere at de har reell mulighet til å drive bearbeiding av fisk i hele perioden.

Utvalgets vurdering er at pliktsystemet i liten grad bidrar til å oppfylle intensjonen om lønnsom helårlig drift av foredlingsanlegg basert på råstoff fra tråler. Til tross for flere faglige råd om å avvikle pliktene, har Stortinget ønsket å beholde dem og vedtatt justeringer for at de skal fungere bedre. Det er viktig å følge opp om, og i hvilken grad, disse endringene bidrar til økt verdiskaping og bearbeiding. Utvalget viser for øvrig til anbefalingene fra pliktkommisjonens rapport om hvordan ressursene bedre kan komme enkelte kystsamfunn til gode.

Landinger fra utenlandske fartøy er viktig for norsk sjømatindustri. Utenlandske fartøy må i dag betale avgift til salgslagene ved omsetning av fangst i Norge, på lik linje med de norske aktørene. De har imidlertid ikke anledning til medlemskap, med mindre de er bosatt i virkeområdet til det aktuelle salgslaget, og mottar en begrenset del av de tjenestene salgslagene tilbyr. Lagsavgiften er en kostnad det kan antas at blir lagt til i salgsprisen til industrien, og kan således ha stor betydning i de delene av industrien hvor driftsmarginene er særlig små.

En reduksjon i lagsavgiften for utenlandske fartøy vil etter utvalgets vurdering gi et sterkere insentiv til å lande råstoff i Norge. Lagsavgiften kan for eksempel settes på et nivå som gjør avgiften proporsjonal i forhold til de tjenestene som salgslaget yter til slike landinger.

Utvalget anbefaler:

1. Å gjennomføre foreslåtte endringer i kvotesystemet knyttet til oppsplitting av kvotepakker og innføring av en kvoteutvekslingsordning for å legge bedre til rette for spesialisering og utnyttelse av alle kommersielle arter.
2. Å inndra og refordeler kvoter som ikke utnyttes over tid.
3. Å justere klausulen i forvaltningsplanen for torsk slik at kvoteendringer fra ett år til neste som hovedregel ikke kan overstige 10 prosent.
4. At det innføres risikoavlastende virkemidler for videreutvikling og implementering av nye metoder for frysing, lagring og tining av fiskeråstoff i industriell skala.
5. Å utforme ekstrakvoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjenstand for jevnlig evaluering for å sikre at de virker etter hensikten. Ferskfiskordningen bør videreføres med krav om at artene som inngår i ferskfiskordningen og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til humankonsum.
6. Å innføre en prøveordning med utviklingskvoter til sjømatindustrien.
7. Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter en gjennomgang og evaluering av om salgslagenes praksis knyttet til lagsavgift er i overensstemmelse med fiskesalgslagsloven §§ 9 og 1.

Omsetning på like vilkår

Et velfungerende og legitimt førstehåndsmarked for omsetning av fisk er en avgjørende betingelse for verdiskaping og økt bearbeiding. Fiskesalgslova gir salgslagene store muligheter til selv å bestemme konkrete vilkår for førstehåndsomsetningen. Det er stor politisk oppslutning om å beholde loven. Det bør likevel rettes økt oppmerksomhet til hvordan loven *praktiseres*, ettersom dette griper rett inn i landindustriens rammevilkår og i betydelig grad kan påvirke mulighetene for lønnsom og bærekraftig foredling av råstoff. En privatrettslig sammensetning med offentlig myndighet med hjemmel i lov, burde i sin forvaltning av dette særskilte ansvaret, også foreta spesielle grep for å synliggjøre hvordan hele verdikjeden tas hensyn til i fastsettelsen av salgsbetingelsene.

Landindustrien må sikres like forutsetninger for å kunne delta i konkurransen om råstoffet. Gitt dagens lowverk er det problematisk at kvoteeierne kan etablere seg nedstrøms for å drive råstoffeksport av egen fisk, uten at råstoffet gjøres tilgjengelig for øvrig industri på en konkurransearena.

Salgslagene har nylig redusert muligheten for egenovertakelse av fryst råstoff av torsk og sei. Det er vanskelig å se for seg hvilke øvrige mekanismer som kan motvirke at fangst overtas utenom de ordinære salgskanalerne. I denne sammenhengen vil utvalget anerkjenne at direkteavtaler også handler om god koordinering og relasjon mellom kjøper og selger, og i mange tilfeller bidrar til bearbeiding langs norskekysten.

Så lenge lowverket legger opp til en vertikaldelt verdikjede, vil det være prinsipielt riktig at omsetningssystemene innrettes slik at industrien får tilgang til råstoff, uavhengig av eierskap. Kvoteeierne kan ikke ha anledning til å låse råstoffet inne i sin vertikale kjede. Dette må gjelde uavhengig av om råstoffet bearbeides i Norge eller ikke. Dette berører komplekse problemstillinger som utvalget mener må utredes videre. Utredningen må ta utgangspunkt i hvorvidt konkurranseutsatt råvaretilgang vil bidra til å øke den totale verdiskapingen, og utforske hvordan omsetningssystemene kan innrettes slik at alt råstoff blir tilgjengelig for bearbeiding via omsetning i både første og eventuelt andre hånd.

I 2021 stod fartøyer over 28 meter for nesten 2/3 av førstehåndsverdien innen hvitfisksegmentet i Norge, og 93 prosent av all omsetning av pelagisk fisk fra norske fartøyer. Mye råstoff vil med andre ord bli tilgjengelig om råstoff fra den største flåten blir gjort tilgjengelig på åpne arenaer, og med et overkommelig antall fartøyer. Dette vil likevel forsterket infrastruktur, for eksempel knyttet til fryselagre og landinger av ferskt råstoff på nøytrale mottaksanlegg. Den videre utredningen bør ta for seg prinsipielle så vel som praktiske aspekter. Forholdet mellom produksjonsbedrifter og salgskanaler, og hvorvidt auksjoner bør kompletteres med et marked for avtaler, bør vurderes.

Et annet alternativ for å sikre like konkurransevilkår er å fjerne etableringsbarrierene også i flåten – det vil si å fjerne aktivitetskravet i deltakerloven. Dette vil også bidra til å gjøre konkurranseforutsetningene prinsipielt like. Dette har vært debattert utallige ganger i sjømatnæringen, og anses ikke å ha politisk oppslutning. Utvalget vil likevel påpeke at en økende involvering i fiskeindustrien fra kvoteeiere i seg selv skaper en ubalanse i rammevilkår i næringen. Det er behov for at konsekvensene av denne utviklingen evalueres – særlig om dette bidrar til at de overordnede fiskeripolitiske målsettingene ikke kan oppfylles.

I påvente av en slik total gjennomgang, og i tråd med målsetningen om at alt råstoff bør være tilgjengelig for alle kjøpere, vil det være behov for at salgslagene vedtar om endrede omsetningsregler for fryst hvitfisk følges tett opp. Målsetningen med endringen er økt konkurranse, ved at halvparten av fryst hvitfisk skal omsettes gjennom auksjoner. Regelverket som salgslagene fastsetter for auksjonene, herunder systemet for akseptpris, vil være avgjørende for om endringen har den ønskede effekt for industrien. Resultatene bør også danne grunnlag for vurdering om hvorvidt 50 prosent er nok.

Det er gjort noen endringer i førstehåndsomsetningen de senere årene. Innføring av dynamiske minstepriser for pelagisk fisk og hvitfisk er en klar forbedring som bør videreføres og videreutvikles. Endringene har kommet etter forhandlinger og dialog med organisasjonene i næringen, gjerne etter mange år med ulike syn. En ordning med årlige forventningsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til fiskesalgslagene vil kunne bidra til at nødvendige justeringer raskere kommer på plass. Et slikt forventningsbrev bør adressere status og utvikling i næringen, og hva dette krever av gode rammer for førstehåndsomsetningen som ivaretar grunnleggende interesser for både fisker- og industrisiden.

En del av utviklingen mot en mer nøytral markeds plass bør også innebære at reklamasjonsregler for kjøp av fisk blir lik de som benyttes i andre kjøps- og salgssituasjoner etter kjøpsloven. Det er behov for reelle og balanserte reklamasjonsordninger i førstehåndsomsetningen ved at det utarbeides nye reklamasjonsvilkår som skal være felles for alle salgslagene. Reglene bør utarbeides i dialog mellom fiskesalgslagene, industrien og Nærings- og fiskeridepartementet, samt med en ekstern part som kan sikre at reglene utarbeides på en måte som fremmer sunn konkurranse. Målsetningen må være at det blir lønnsomt å levere råstoff av god kvalitet. Et slikt tiltak vil også forbedre balansen mellom partene for å oppnå formålet med Fiskesalslova § 1 om en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av viltlevende marine ressurser.

Salgslagene rekrutterer medlemmer til sine styrende organer fra medlemsmassen, som i praksis betyr fiskere. Et styre i en organisasjon som har som hovedoppgave å organisere en velfungerende og balansert markeds plass, bør ha styremedlemmer med ulik kompetanse. Dette gjelder næringskompetanse både fra leverandør og kjøpersiden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Utvalget mener at samvirkeloven § 66 (3) kan benyttes til å endre styresammensetningen i salgslagene, gjennom en vedtektsendring som gir departementet mulighet til å velge 40 prosent av styremedlemmene. Gitt en slik bred kompetanse i styrene, vil salgslagene kunne drifte markeds plassene på en nøytral måte. Konflikter som oppstår på grunn av ulikhetene i maktforhold mellom selger og kjøper, og legitimitetsspørsmålet knyttet til håndtering av ressurskontrollansvaret, vil kunne bli effektivt løst. Brede representasjon kan også gi bedre anledning til å oppnå god representasjon av begge kjønn i styrene. En slik endring i styresammensetning kan også på sikt gjøre at ordningen med statens kontrollør kan fases ut.

Ryddige vilkår for oppgjør og garantier er viktige premisser for en god markeds plass. Sjømatindustrien må sikre seg mot tap i markedet gjennom ulike sikringsmekanismer. Dette følger av normal forretningsvirksomhet. Industrien må imidlertid også stille sikkerhet for oppgjør gjennom ulike garantiordninger for å kunne kjøpe råstoff fra fiskerne. En slik dobbeltbinding av sikkerhetskaptal er unik for sjømatindustrien. Ordningen har historiske årsaker, knyttet til at fiskerne ikke skulle kunne utnyttes av en langt mektigere industri. Nå som styrkeforholdene er endret er det rimelig at alle parter sikrer egne fordringer.

Utvalget anbefaler:

8. At salgslagenes omsetningssystemer innrettes slik at råstoff gjøres tilgjengelig for konkurranse og bearbeiding i det norske råstoffmarkedet. Det må utredes videre hvordan dette kan operasjonaliseres i tråd med intensjonen i fiskeslagslova og deltakerloven.
9. I påvente av resultatet av en total gjennomgang i henhold til punkt 8 bør gjennomføring og evaluering av salgslagenes vedtak om å gjøre 50 prosent av det frosne råstoffet tilgjengelig for auksjon fra 1. januar 2022 danne grunnlaget for valg av omsetningssystem for slikt råstoff framover. Herunder bør det gjøres løpende vurderinger om 50 prosent er tilstrekkelig.
10. At nærings- og fiskeridepartementet innfører en ordning med årlige forventningsbrev til fiskesalgslagene, der salgslagenes ansvar for å medvirke til en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villlevende marine ressurser presiseres i lys av den til enhver tid gjeldende status og utvikling i næringen, og at dette krever gode rammer for førstehåndsomsetning som ivaretar grunnleggende interesser for både fisker- og industrisiden.
11. At salgslagenes salgsvilkår for sjømat, herunder reklamasjonsregler, utformes i tråd med kjøpsloven, så langt det er mulig.
12. At salgslagene endrer sine vedtekter jfr. samvirkeoven § 66 (3) og gir Nærings- og fiskeridepartementet rett til å velge 40 % av medlemmer til styrene i salgslagene. Departementet bør oppnevne personer med næringskompetanse fra leverandør- og kjøpersiden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Det bør sees hen til økt representasjon av begge kjønn i styresammensetningen.
13. Vanlig forretningspraksis der alle aktører sikrer egne fordringer bør gjelde også for fiskere, og kan eksempelvis inkluderes i tjenesten som dekkes av lagsavgiften.

7.2 Bærekraft i hele verdikjeden

Sjømat kan og bør spille en sentral rolle i det grønne skiftet. Det ligger store muligheter for norsk sjømatindustri gjennom et enda sterkere søkelys på bærekraft i hele verdikjeden, fra forvaltning til samfunn til marked. I dagens verdikjeder utnyttes ikke potensialet for verdiskaping i alle ledd, og fremdeles går store råvareressurser til spille. Tiltak som på kort sikt kan medføre kostnader eller redusert lønnsomhet, men som på lengre sikt vil sikre mer bearbeiding i Norge, mer bærekraftig ressursutnyttelse, flere arbeidsplasser og økt verdiskaping langs kysten bør prioriteres. Et slikt fokus vil også kunne bidra til flere forretningsmuligheter for flere aktører, for eksempel leverandører og teknologiutviklere som kan finne sin rolle i en framtidrettet sjømatindustri.

Redusert miljø- og klimaavtrykk

Norsk sjømatindustri har et godt utgangspunkt for å være verdensledende i produksjonen av produkter basert på bærekraftige marine ressurser. Dette er en posisjon som må vedlikeholdes og videreutvikles kontinuerlig.

Å komme til enighet med andre nasjoner om fordeling av delte bestander må gis høy prioritet, inkludert viljen til å inngå kompromiss. Det systematiske overfisket av makrell, NVG-sild og kolmule er alvorlig for ressursituasjonen, og stiller den langsiktige råstofftilgangen i fare. Med det økte søkelyset på grønn omstilling og bærekraft er det god grunn til å anta at det kun er et tidsspørsmål før dette også får store effekter i markedet.

Klimaendringer vil kunne påvirke størrelse, utbredelse og vandringsmønster til fiskebestandene. Vårt forvaltningssystem må være fleksibelt nok til å kunne møte endringer. Regelverket for utforming av fartøy må legge til rette for en robust flåte som kan møte tøffere værforhold, og må baseres på hva som gir høyest verdi og lavest forurensing målt per kilo og hva som gir best mulig anledning til å ta vare på råstoffet.

Klimaavtrykket til villfisk er lavere enn oppdrettsfisk, og vesentlig lavere enn kjøtt. Forbedringspotensialet er knyttet til mer miljøvennlig og energieffektiv transport, inkludert eksport som ikke fordrer bruk av fly eller tungtransport. Utvikling og implementering av teknologi for lagringsstabile sjømatprodukter for å redusere behovet for frakt med fly og bil, og økt bruk av sjøtransport, vil kunne bidra til å redusere klimaavtrykket. For industrien vil en reduksjon av svinn i produksjonen, nye løsninger for emballasje og en bedre utnyttelse av alle biprodukter og avfall som oppstår i produksjonen være riktige grep. Innretning av klimaavgifter må innrettes slik at de bidrar til grønn omstilling. Samtidig som kompensasjonen for CO₂-avgiften fases ut, bør inntekten fra avgiften brukes til å framskynde utviklingen som kan gjøre overgang til andre fremdriftssystemer mulig, eksempelvis til et felles fond for utvikling av grønne fiskefartøy.

Ulike fartøyer, driftsformer og redskapsbruk gir forskjellig klimaavtrykk gjennom drivstofforbruk målt per kilo fanget råstoff. I tillegg kan de ulike driftsformene ha andre typer påvirkning på miljøet og habitatene som betyr noe når næringens totale bærekraft skal vurderes. Redskapsbruk kan føre til utslipp av mikroplast og frigjøre drivhusgasser som kan være skadelig for livet i havet. Økt kunnskap om slike effekter vil være viktig for å sikre en bærekraftig næring fremover.

Utvalget anbefaler:

14. Myndighetene må gjennom eget forvaltningssystem, samt ved forhandlinger og enighet med andre nasjoner, sikre en langsiktig og god forvaltning av norske og felles fiskeriressurser.
15. Å etablere en FoU-satsing på utvikling og implementering av teknologi for lagringsstabile sjømatprodukter for å redusere behovet for frakt med fly og bil, og muliggjøre økt bruk av sjøtransport.
16. Regler for utforming av fartøy må sikre en fiskeflåte som er best mulig tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk, og best mulig ivaretagelse av råstoffet. Det bør for eksempel etableres et bedre egnet kriterium enn lengde for å skille mellom ulike fartøygrupper.
17. Utforming og omfang av klimaavgifter må innrettes for å stimulere til grønn omstilling, eksempelvis ved at inntekt fra avgift brukes til målrettede tiltak i fiskerinæringen.
18. Marine forskningsprogrammer bør prioritere utlysninger og prosjekter som bygger ny kunnskap om klimaeffekter av ulike driftsformer og redskapsbruk utover selve drivstofforbruket i fisket.

Høy råstoffkvalitet

Det ligger et betydelig potensial for økt verdiskaping gjennom å forbedre kvaliteten på fiskeråstoffet. Desto bedre kvalitet på råstoffet, desto flere høyt betalte produkter kan sjømatindustrien produsere. Bedre kvalitet gir også positive miljøgevinster fordi råstoff av god kvalitet har lengre holdbarhet, og oftere går til human konsum. Dette er positivt med tanke på å redusere matsvinn, og å sikre matvaresikkerhet og god ernæringsstatus. God og jevn råstoffkvalitet er også av avgjørende betydning for å få til mer automatisert bearbeiding, da maskinelle prosesslinjer trenger uniformt råstoff for å fungere optimalt.

Forbedringer i omsetningssystemet som omtalt i kapittel 7.1 vil gi bedre prisdifferensiering mellom råstoff av god og dårlig kvalitet, og dermed også sterkere insentiver til flåten. Både den foreslåtte helhetsvurderingen av omsetningssystemer, og årlige forventningsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet kan adressere hvorvidt salgslagenes omsetningssystemer stimulerer til leveranse av råstoff av høy kvalitet. Evalueringer av dette vil kunne bidra til at det ikke sløses med verdifulle ressurser. En slik evaluering bør også ta for seg dispensasjonsordninger i kvalitetsforskriften, eksempelvis unntak fra kravet om bløgging og sløyning, og vurdere ordningen i et verdiskapingsperspektiv.

Kvaliteten på råstoff bestemmes av biologiske forhold og hvordan fisken høstes og behandles. Kvalitet styres derfor i stor grad av flåten. Det vil være i næringens interesse om flere ledd i næringskjeden utarbeider standarder som fremmer kvalitet. Slike standarder kan legge grunnlag for sertifiseringsordninger som også kan forskriftsfestes. Ved å utvikle slike standarder i samarbeid kan uenighet om endringer i reguleringer unngås. Utvalget mener det bør etableres standarder som kan gi grunnlag for sertifiseringer av fiskefartøy og hvordan fartøy skal innrettes for å sikre kvalitet på fisk, standarder for fiskeredskap, og standarder for mottaksanlegg med hensyn til systemer som sikrer riktig ressursavregning og kvalitet på fisk helt fram til forbruker.

Utvalget anbefaler:

19. Organisasjonene i næringen samarbeider om standarder som grunnlag for sertifisering av mottaksanlegg, fiskefartøy, fiskeredskap, samt forholdet mellom båtens størrelse, utrustning og størrelsen på fangst for å sikre råstoffkvalitet.

Bedre utnyttelse av restråstoff

Økt bruk av restråstoff har økonomiske, etiske og miljømessige gevinster. Det vil med andre ord være positivt for sjømatindustriens arbeid med grønn omstilling, og vil også være positivt for omdømmet til Norge som sjømatnasjon.

En begrensning i utnyttelse av restråstoff har vært tilgjengelighet. Mottaksstrukturen er spredt, og særlig i havflåten har ikke restråstoffet vært brakt til land og gjort tilgjengelig for foredling på land. For havflåten har lasteromsbegrensning tilsvarende vært en flaskehals. Dette er imidlertid i ferd med å endres i takt med fornying av flåten. Eksport av rund fisk innebærer også at verdifullt restråstoff ikke er tilgjengelig for norske aktører. Mindre råvareeksport og mer foredling i Norge vil øke restråstoffmengden betydelig.

Det er en rekke regelverk som regulerer verdikjeden fra fangst til marked, for å sikre mat- og fôrtrygghet og konsumentenes helse. Ulike markeder krever også ulike godkjenninger som det kan være utfordrende å få oversikt over. Det er bedriftene selv som har ansvar for å følge disse retningslinjene. I en oppbyggingsfase kan dette være en barriere, både kapasitets- og kompetansemessig. Det bør derfor utarbeides en digital håndbok med veiledning. En slik håndbok vil også kunne bidra til å identifisere hvor regelverk og retningslinjer er uklare eller mangelfulle.

En annen sentral utfordring for utnytting av restråstoff, eller nye råstoff, er muligheten for innpass i markedet. På samme måte som for fisk, støter produkter basert på restråstoff på toll og tekniske handelshindre. For restråstoff er det en ytterligere utfordring med klassifisering av produkter, særlig for nye produkter. Usikkerhet og uvisshet rundt dette virker begrensende for bedrifter. Det er derfor viktig at regelverk og tolltariffer blir oppdaterte.

Å konkurrere om markedsandeler er i utgangspunktet et bedriftsinternt anliggende. Å etablere norske marine ingredienser i internasjonale markeder krever imidlertid en koordinert innsats, hvor også myndigheter og FoU-miljøer bidrar. Systematisert kunnskap om markeder for marine ingredienser, eksempelvis om forsyningskjeder, inngangsstrategier, kanalvalg og mulige differensieringsstrategier i ulike geografiske områder finnes ikke per i dag. Å lykkes med etablering i markeder vil også øke etterspørselen og pris, og gi viktige signaler til flåten om hvordan restråstoffet bør behandles før produksjon.

Restråstoff som går direkte til humant konsum, uten avansert bearbeiding, er godt utviklet. For restråstoff som må gjennom avansert produksjon, for eksempel ved bruk av hydrolyse, er utfordringene større. Dette fordrer ferskt restråstoff og høye volum, som er krevende gitt bedriftsstrukturen langs kysten. Det har foregått, og foregår, mye FoU-arbeid innen feltet, men problemstillinger knyttet

til konservering og logistikk har ikke vært i tilstrekkelig fokus. Testfasiliteter hvor bedrifter kan foreta prøveproduksjon for et marked avlaster risikoen i store investeringer, og kan legge til rette for avansert bearbeiding av restråstoff i spesialiserte bedrifter.

Økt verdiskaping av restråstoff kan oppnås ved at det utvikles nye produkter – for eksempel kosttilskudd. Gjeldende regelverk i EU legger imidlertid sterke begrensninger i mulighetene for å markedsføre slike produkters egenskaper. Dette gjelder selv i tilfeller hvor det foreligger konkret forskning som dokumenterer positive egenskaper ved et produkt. Utvalget er enig i at det bør være strenge reguleringer når det gjelder bruk av helsepåstander i markedsføring. Samtidig bør det arbeides for at forskningsbaserte helseeffekter kan kommuniseres ut.

Utvalget anbefaler:

20. At næringens organisasjoner utarbeider en digital håndbok for bedrifter med informasjon og veiledning om regelverk knyttet til behandling, dokumentasjon og klassifisering av nye arter og produkter.
21. At offentlige forsknings- og utviklingsmidler prioriteres til å løse logistikk- og konserveringsløsninger for restråstoff for å sikre at råstoffet kan benyttes til avansert foredling, samt utvikling av nye produkter og etablering og drift av testfasiliteter som næringen har behov for i produktutviklingen.

Bekjempe kriminalitet

Fravær av alle former for kriminalitet er en forutsetning for å lykkes med målsetningen om økt bearbeiding og flere helårlige arbeidsplasser i sjømatindustrien. Dette gjelder både ressurskriminalitet, økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.

I 2019 la fiskerikontrollutvalget fram sine anbefalinger. De pekte på at det som skaper størst risiko for ulovlig høsting og omsetning av fisk er mangel på verifiserbar dokumentasjon gjennom verdikjeden. På kort sikt anbefalte utvalget strengere krav til veiesystemene ved landing, samt kontrollpunkter før og etter landing, for å redusere handlingsrommet for bevisst og ubevisst feilregistrering på seddel. Fiskeridirektoratet har vedtatt en handlingsplan for utvikling av fiskerikontrollen som beskriver en rekke tiltak innenfor tre hovedinnsatsområder; digitalisering og dokumentasjon, mer effektiv fiskerikontroll og effektivt reaksjonsapparat ved lovbrudd. Utvalget mener det er avgjørende at denne handlingsplanen følges opp.

Sjømatindustrien har allmenngjort tariffavtaler for å hindre at utenlandske arbeidstakere får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge. Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er viktig for å sikre etterlevelse av den til enhver tid gjeldende regler. Dette er også viktig for at sjømatindustrien skal være en attraktiv arbeidsplass. Sjømatindustrien forholder seg til store sesongsvingninger, noe som fordrer høy grad av fleksibilitet i driften mellom tider på året med høy og lavere aktivitet. Enkelte yrkesgrupper har unntak fra arbeidstidsordninger i høysesong, for eksempel ansatte på fiskefartøy og revisorer (vårsesong med årsregnskap). Måltrettede unntak fra arbeidstidsordningene for selskaper i fiskeindustrien som driver i høysesong vil kunne legge bedre til rette

for lønnsomhet, og samtidig motvirke utilsiktet kriminalisering av seriøse aktører som ønsker å drive lovlig.

Utvalget anbefaler:

22. Arbeidsmiljøloven bør tilpasses sesongpreget i sjømatindustrien, med målrettede unntak fra arbeidstidsordningene i høysesong. Denne typen justeringer må baseres på et nært samarbeid mellom partene.
23. Gitt en justering i arbeidsmiljøloven som gjør reglene mer tilpasset sesongpreget i sjømatindustrien, bør det vurderes strengere sanksjoner for brudd på arbeidsmiljøloven enn tilfellet er i dag.

Legge til rette for økt sjømatkonsum

Økt sjømatkonsum er positivt både for klima og miljø, og for folkehelsen. Gode matvaner etableres tidlig i livet, og det er derfor særlig viktig å fremme sjømatkonsum hos barn og unge, for eksempel gjennom ordninger som «Fiskesprell» og støtte til skoler, barnehager og matkultursentre.

For å nå miljøbevisste forbrukere er det viktig med åpenhet om hvordan sjømaten produseres, og hvilket klima- og miljøavtrykk sjømat har sammenlignet med andre produktgrupper. Nye nordiske næringsanbefalinger som kommer i løpet av året skal ta innover seg hvordan maten er produsert og andre bærekraftsaspekter. Som en del av oppfølgingen av nye anbefalinger vil en merkeordning for sjømatprodukter som er helprodusert i Norge også kunne bidra til økt bevissthet hos forbrukere. En slik merkeordning kan også ha verdi i kresne eksportmarkeder.

Prisene på sjømat i Norge er relativt sett dyrere enn mange andre animalske proteiner. For husholdninger kan kostnader hindre bærekraftige kostholdsvalg. Fritak for merverdiavgift på sjømat som selges til forbruker vil videre bidra til å redusere barrierene for å velge et kosthold som er sunt for både helse og miljø.

Utvalget anbefaler:

24. Å styrke nasjonale ordninger for å fremme økt sjømatkonsum hos norske forbrukere, især barn og unge, samt å inkludere sjømat i Nyt Norge-ordningen.
25. Å gi fritak for merverdiavgift på sjømat som selges til forbruker for å øke sjømatkonsumet i Norge.

7.3 Styrket markedsadgang

God og forutsigbar markedsadgang for sjømat er en forutsetning for verdiskaping, bearbeiding i Norge og arbeidsplasser langs kysten.

Utvalget mener at Norge som sjømatnasjon er tjent med størst mulig grad av fri handel, og at myndighetene bør vise stor grad av varsomhet når det gjelder handelsmessig proteksjonistiske tiltak som kan gi legitimitet for lignende tiltak hos viktige importland. EU er det største markedet for norsk sjømat. EØS-avtalen er derfor av stor viktighet for norsk sjømatindustri fordi den medfører harmoniserte regler på det veterinære området som medfører at norsk sjømat ved eksport til EU ikke er gjenstand for veterinær grensekontroll. Når det kommer til toll, har markedsadgangen for norsk sjømat til EU ikke vært god nok, og har hatt påvirkning på hvordan foredlingsgraden av norsk sjømat ser ut i dag.

Som vist i kapittel 5 er tollsatsene norsk sjømatindustri møter i eksportmarkedene jevnt over høyere desto høyere bearbeidingsgraden er. Det er rimelig å anta at en reduksjon av tollsatsene for bearbeidede produkter vil føre til en mindre andel av norsk fiskeråstoff vil bli eksportert ubearbeidet, til fordel for bearbeiding i Norge. Myndighetenes arbeid med handelsavtaler er derfor av stor betydning for videreutvikling av lønnsom bearbeidingsindustri i Norge. Eksisterende handelsavtaler bør forbedres der det er mulig, og det bør initieres avtaleprosesser med land hvor det er potensiale for økt handel med sjømat, for eksempel Japan.

Norsk handelspolitikk preges av motstridende interesser og målsetninger. På den ene siden er det ønske om fri markedsadgang for sjømat, samtidig som det er sterke interesser for å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå for landbrukssektoren gjennom tollvernet. Sjømatindustrien bidrar til store inntekter til fellesskapet. Om Norge skal opprettholde verdiskaping, lønnsomme arbeidsplasser og et fortsatt høyt velferdsnivå, må sjømatindustrien få en enda mer fremtredende rolle i handelspolitikken. Utvalget mener at sjømatindustrien må ha høy prioritet i handelsforhandlinger, og at forhandlingene med Storbritannia er et eksempel hvor det hadde vært mulig å få til bedre markedsvilkår for sjømat om det hadde vært vilje til det.

Sjømatindustrien har stor aktivitet langs hele kysten, døgnet rundt, hele året. Det er derfor viktig å legge til rette for at påkrevde prosedyrer kan utføres tids- og kostnadseffektivt. Mattilsynet arbeider allerede med dette, eksempelvis knyttet til markeder i Kina og Brasil, og for å finne bedre løsninger for sjømathandel med Storbritannia. Det er like fullt et behov for økt tilgjengelighet av relevante tjenester fra norske myndigheter knyttet til eksport til markeder utenfor EØS, og spesielt viktig er Mattilsynets utstedelse av eksportsertifikater.

Tilstrekkelig tilstedeværelse av personer med sjømatkompetanse ved norske utenriksstasjoner, og i relevante internasjonale organisasjoner, er viktig for å sikre god kontakt mellom norske og andre lands myndigheter og for å øke kjennskapen til norsk sjømatpolitikk. Styrking av slik kapasitet og kompetanse bør også ta hensyn til behovene for produkter basert på marine ingredienser.

Videre utvikling av eksisterende og nye markeder vil kunne legge til rette for økt etterspørsel og bedre handelsvilkår for norsk sjømat. Med økt søkelys på grønn omstilling og bærekraft har Norge forutsetninger for å kunne oppnå bedre betingelser tuftet på rene miljø- og klimaperspektiv. I utgangspunktet er det rimelig at industrien selv investerer i markedsføringstiltak som de

anser som lønnsomme. Villfiskindustrien er imidlertid fortsatt kjennetegnet av små og mellomstore bedrifter med utstrakt salg til bedriftsmarkeder. Med dagens bearbeidingsgrad har denne industrien svake insentiver til å investere i markedsføring mot forbrukere. Utvalget mener derfor det er formålstjenlig med fortsatt generisk markedsføring av norsk sjømat, finansiert gjennom en avgift. Norges Sjømatråd bør likevel vurdere hvorvidt budsjettene for markedsføring må være proporsjonale med hvilket segment avgiften kommer fra slik praksis er i dag. Et større søkelys på nye produkter vil kunne bidra til å øke etterspørselen, også for produkter hvor Norge enda ikke har kommersiell produksjon.

Utvalget anbefaler:

26. At myndighetene i langt større grad enn til nå er villig til å prioritere markedsadgang for sjømat, bearbeidede sjømatprodukter og marine ingredienser i arbeidet med handelsavtaler.
27. At myndighetene prioriterer arbeidet med, og øker ressursbruken, knyttet til, godkjenningsordninger, listeføring av produkter og bedrifter og helsesertifikater som er avgjørende for god markedsadgang, samt sikrer sterk tilstedeværelse av norsk sjømatkompetanse i viktige markeder og fora for internasjonal regelverksutforming.
28. At den generiske markedsføringen av norsk sjømat også rettes mot nye produkter.

7.4 Regioner og kystsamfunn

Utvalget vil påpeke betydningen av en helhetlig politikk for å utvikle sjømatindustri og kystsamfunn. Det vil kreve et bredt spekter av tiltak innen utdanning, helsetjenester, samferdsel og infrastruktur for å opprettholde bosetningen i distriktene. Anbefalingene fra distriktsnærings- og demografiutvalget bør derfor følges opp og sees i sammenheng med ambisjonen om økt bearbeiding og helårige arbeidsplasser i sjømatindustrien. Dette vil fordre samarbeid mellom ulike aktører innad i en region og mellom regioner, innad i næringen og mellom næringer.

Utviklingen innen teknologi og digitalisering skaper nye muligheter for fiskeindustrien, også for leverandørnæringer og samarbeidspartnere. Innen pelagisk industri vil for eksempel utvikling av nye filetmaskiner for makrell, som løser utfordringer med oksidering, kunne gi økt kvalitet, redusert fraktvolum og økt grønn verdiskaping i Norge. Innenfor hvitfiletindustrien vil økt bruk av robotisering i sortering, filetering, renskjæring og pakking være sentrale forbedringstiltak som også vil øke lønnsomheten. Teknologikutvikling, økt digitalisering og bruk av data gir også bedre anledning til målrettet fangst. Metoder for dette er under utvikling. I tillegg til å redusere bifangst vil dette kunne legge grunnlag for bedre planlegging av levering av fangster av riktig kvalitet til riktig kjøper.

Det må legges bedre til rette for at slike behov og muligheter kan utforskes og implementeres. Det samme gjelder nye marine arter og nye produkter, hvor både potensial og utviklingsbehov er stort. Offentlige virkemidler, som finansiering av næringsklynger og utviklingsmidler, er allerede etablert. Sjømatindustrien er likevel lite representert i prosjekter finansiert av slike virkemidler. Øremerkede utlysninger rettet mot teknologi og innovasjon i sjømatindustrien vil kunne legge til rette for en raskere utviklingstakt, i kombinasjon med mulighetene som finnes gjennom fiskeri- og havbruksnæringsens forskningsfond.

Overgangen mellom FoU og faktisk implementering er kostnadskreven, og innebærer at det må eksistere et betalingsvillig marked. Det må være en målsetning at sjømatindustrien skal være lønnsom nok til å gi en rimelig avkastning på investert kapital, og attraktiv nok til å tiltrekke seg ny kapital. Tilgang på kapital for å investere i oppgradering av produksjonsmidler, og nye teknologiske løsninger, er avgjørende for å skape innovasjoner som leder til økt bearbeiding, økt bærekraft, og bedret lønnsomhet, i norsk sjømatindustri. Ettersom sjømatindustrien per i dag er lite kapitalintensiv og lite attraktiv for leverandører av ny teknologi, vil etablering av testsenter for utvikling ny teknologi i sjømatindustrien også bidra til å redusere investeringsbarrierene.

Videreutviklingen av en moderne og konkurransekraftig industri vil kreve kompetanse og arbeidskraft med ulike kvalifikasjoner. Det er allerede krevende å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, særlig i distriktene. Denne utfordringen er antatt å forsterkes. Relevante utdanningstilbud samt muligheter for etter- og videreutdanning vil være viktig for å styrke industriens utviklingsmuligheter.

Det er i dag flere hundre aktører i landindustrien som kjemper om råstoff, særlig innen hvitfisk. Landindustrien har ikke vært gjennom en politisk styrt strukturutvikling på samme måte som i flåten. Utvalget vil fremheve at regionalisering, hvor næringsaktiviteten konsentreres på noen steder, er en god utvikling i møte med en negativ demografiutvikling. Den politiske innsatsen må rettes mot tiltak for å styrke tilgang til markeder og råstoff som gjør at industrien kan drive lønnsomt, ikke til å avbøte manglende lønnsomhet i enkeltbedrifter.

Utvalget anbefaler:

29. En forsterket satsing på FoU, teknologi og digitalisering i sjømatindustrien med fokus på næringsdrevet innovasjon.
30. At katapultordningen styrkes som en nasjonal ordning for å utvikle, teste og fremme teknologi for økt bearbeiding av fisk, sjømat og andre marine produkter.
31. At sjømatindustriens kompetansebehov legges til grunn ved dimensjonering og utvikling av utdanningstilbud på videregående skole og i høyere utdanning, inklusive utdanningstilbud for ulike kompetanse- og livsløpsbehov.
32. At strukturering på landsiden aksepteres som en naturlig tilpasning til konkurransesituasjonen. Etablering av sjømatindustribedrifter må skje på like vilkår og ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger hvor ansvaret ligger hos den respektive virksomhet. Dette innebærer at myndighetene ikke må bruke offentlige midler eller kvoter for å etablere spesifikke bedrifter.

Kapittel

8

8 Tiltakenes betydning for verdiskaping og arbeidsplasser

Dette kapittelet er en nærmere vurdering av hvilken betydning utvalgets anbefalinger vil kunne få for total verdiskaping i sjømatindustrien, og sysselsetting og bosetting i kystsamfunn, med vekt på helårige lønnsomme arbeidsplasser.

Målsetningene i mandatet er, på samme måte som i fiskeripolitikken, sammensatte, og ikke alltid i overensstemmelse med hverandre. Å skulle innfri på grønn omstilling, verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser fordrer at tiltak treffer behov og mulighetsrom både innen klima-, miljø og ressurs-hensyn og økonomi- og samfunnsutvikling. I praksis vil det måtte gjøres avveininger mellom ulike mål. Riksrevisjonens rapport om kvotesystemet fra 2020 viste at hensynet til sysselsetting i slike avveininger gjerne har blitt nedprioritert. Dette kan imidlertid ikke bøtes på ved å se bort fra de andre målsetningene. Ambisjonen må være å utforme rammebetingelser som gjør at den videre utviklingen er både miljømessig, økonomisk og sosialt bærekraftig.

Utvalgets klare standpunkt er at ambisjonene om økt bearbeiding og flere helårige arbeidsplasser ikke kan nås ved enkelttiltak alene, men at det vil kreve en helhetlig prioritering over tid. Å styrke de grunnleggende rammebetingelsene for sjømatindustrien, vil legge bedre til rette for helårige lønnsomme arbeidsplasser. Samtidig er det slik at sysselsetting og bosetting avgjøres av langt flere faktorer enn arbeidsplasser. Utviklingen innen teknologi, digitalisering og automatisering gir muligheter for produktutvikling og kostnadsbesparelser. Samtidig mønner dette lite dersom avgjørende betingelser som tilgang til råstoff og markedsadgang ikke er på plass, eller industrien ikke er lønnsom nok til å kunne investere. Klima og miljø blir en stadig større faktor, og innlemmes i større grad enn tidligere i økonomiske og finansielle virkemidler. Dette virker direkte inn på verdiskapingen. Dette understreker hvordan enkeltmål ikke kan og bør prioriteres uten en helthetsvurdering.

Hvilken effekt som kan forventes av utvalgets tiltak er også et tidsspørsmål. Tiltak som kan gi effekt på kort sikt er ikke nødvendigvis de riktige på lang sikt, og tiltak som kan gi langsiktig effekt er vanskeligere å vurdere effekten av fordi det er krevende å forutsi hvordan øvrige rammebetingelser vil utvikle seg. Denne utfordringen forsterkes av at sjømatindustrien konkurrerer i et internasjonalt marked.

Kompleksiteten gjør det også vanskelig å gjøre eksakte vurderinger av enkelttiltak. I tabellen under er utvalgets anbefalinger nærmere kommentert med tanke på potensiell påvirkning på verdiskaping og økt bearbeiding. De foreslåtte tiltakene er heller ikke vurdert opp mot hvilke effekter de vil ha for grønn omstilling, med noen unntak. Tiltak som skal bidra til grønn omstilling vil ikke nødvendigvis gi umiddelbar høyere verdiskaping eller økt sysselsetting, men dersom de ikke gjennomføres vil de på sikt kunne bidra til å redusere verdiskapingen. Selv

om tiltakene er vurdert enkeltvis, er det viktig å presisere at tiltakene må ses i sammenheng for å oppnå størst mulig effekt.

Utvalget legger til grunn at departementet i den videre oppfølgingen av rapporten vil foreta prioriteringer av hvilke tiltak og målsetninger som skal forfølges. Når tiltakene skal konkretiseres og operasjonaliseres vil det være viktig og formålstjenlig å gjøre helhetlige analyser av potensielle effekter og se på økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene.

Verdiskapingspotensialet i sjømatnæringen er stort. En dekkende og forsvarlig ressursforvaltning er et premiss. Videre vil en velfungerende førstehåndsomsetning, forutsigbar tilgang til råstoff av høy kvalitet og styrket markedsadgang for bearbejdede produkter være de mest sentrale rammevilkårene for at aktørene i samarbeid skal kunne utløse dette potensialet.

Effekten av tiltak som søker å gi landindustrien forutsigbar tilgang på råstoff vil være rettet mot å hente ut mulige gevinster av kontinuitet i produksjonen. Slike gevinster vil på kort sikt først og fremst være å skape stabil sysselsetting gjennom året, øke kapasitetsutnyttelsen og redusere kapasitetskostnadene. Kontinuitet i tilgangen på råstoff vil samtidig bidra til å redusere kostnadene ved stans og oppstart. For eksempel er opplæringskostnader ved stadig utskifting av ansatte betydelig i en sesongbasert produksjon. Kontinuitet er også en forutsetning for å redusere utskifting i staben.

Tiltak	Betydning for verdiskaping og arbeidsplasser
1. Å gjennomføre foreslåtte endringer i kvotesystemet knyttet til oppsplitting av kvotepakker og innføring av en kvoteutvekslingsordning for å legge bedre til rette for spesialisering og utnyttelse av alle kommersielle arter.	<p>Tiltaket vil indirekte kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding.</p> <p>Kvotepakkedeling gjør det enklere for næringsaktørene å sette sammen kvoteporteføljer hvor fangstkapasiteten utnyttes bedre innen året. Det vil også bli lettere å utnytte spesialisering- og diversifiseringsmuligheter for aktørene.</p> <p>Under forutsetning av at aktørene tillates å utveksle en ikke uvesentlig andel av sine kvoter, vil dette medføre betydelig bedring i fleksibiliteten. Dette gjennom at aktørene får bedre utnyttet sin kapasitet, bedre utnyttelse av spesialisering og diversifiseringsgevinster.</p>
2. Å inndra og refordelle kvoter innenfor samme fartøygruppe som ikke utnyttes over tid.	<p>Tiltaket vil indirekte kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding.</p> <p>Optimal utnyttelse av kvoter er en forutsetning for at industrien skal ha tilgang til råstoff</p>
3. Å justere klausulen i forvaltningsplanen for torsk slik at kvoteendringer fra ett år til neste som hovedregel ikke kan overstige 10 prosent.	<p>Tiltaket vil indirekte kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding.</p> <p>Det bidrar til bedre å regulere volumendringer uten å strekke sesonger for høsting (se tiltak 4)</p>
4. At det innføres risikoavlastende virkemidler for videreutvikling og implementering av nye metoder for frysing, lagring og tining av fiskeråstoff i industriell skala.	<p>Tiltaket vil kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding og helårige arbeidsplasser</p> <p>Tiltaket handler om å sikre tilgang til råstoff som kan brukes hele året, uten å dempe det naturlige sesongmønsteret i flåten. Sesongbasert høsting er økonomisk rasjonelt for flåteleddet for mange av de viktigste fiskeartene i norske fiskeri. Dette har først og fremst sammenheng med biologi og vandringsmønster til sentrale bestander. Fartøyene søker å fange fisken når den mest verdifulle delen bestanden er lett tilgjengelig (nært kysten med høye fangstrater med lite bifangst av arter som er truet). Dette er et fangstmønster som minimerer den største bidragsyteren for klimagassutslipp i villfangstnæringen – drivstofforbruket i fangstleddet.</p> <p>Tiltaket vil kunne bidra til lavere kapasitetskostnader, større kontinuitet i produksjonen, større kontinuitet i leveranser, mindre permitteringer og sesongarbeid. Samtidig vil tiltakene kunne føre til økte råstoffkostnader.</p> <p>Tiltaket har samme risikoprofil som øvrig innovasjonsarbeid, her har imidlertid utviklingen allerede kommet langt, og flaskehalsene handler om å kunne ta det over i industriell skala.</p>

5.	<p>Utforme ekstravoteordninger slik at hensynet til både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft tas i betraktning og er gjenstand for jevnlig evalueringer for å sikre at de virker etter hensikten. Ferskfiskordningen bør videreføres med krav om at artene som inngår i ferskfiskordningen og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til humankonsum.</p>	<p>Tiltaket vil kunne legge til rette for økt verdiskaping og bearbeiding, og vil kunne ha særlig betydning i enkelte deler av landet.</p> <p>Se kommenter til tiltak 4 om sesongbasert høsting. Ekstravoteordninger har gjerne hatt som formål å strekke sesongene, og står i motsats til dette. Dersom en helhetsvurdering legges til grunn for utforming av ev. nye ordninger vil uønskede effekter kunne unngås. Dette understreker betydningen av jevnlig evalueringer.</p> <p>En endring av ferskfiskordningen med krav om at artene som inngår og som gir bonuskvantum på torsk, må gå til konsum vil unngå å stimulere til fangstaktivitet med redskap og metode som gir råstoff av så laber kvalitet at det ikke er egnet til konsumproduksjon. Det er spesielt i fisket etter hyse med snurrevad at det har blitt levert store fangster med rund småhyse som i et samfunnsøkonomisk perspektiv trolig er lite lønnsomt, men som for det enkelte rederi kan være rasjonelt hvis fisket gir et økonomisk bidrag.</p>
6.	<p>Å innføre en prøveordning med utviklingskvoter til sjømatindustrien.</p>	<p>Tiltaket vil kunne legge til rette for økt verdiskaping, økt bearbeiding og helårige arbeidsplasser.</p> <p>Kan fungere bedre enn ekstravoteordninger fordi aktørene samtidig får et ansvar for å dokumentere og dele erfaringer. Vil ta ned risikoen ved å prøve ut ny teknologi, nye redskaper etc. og legge til rette for bedre kommunikasjon og samarbeid i verdikjeden.</p> <p>Tiltaket har samme risikoprofil som øvrig utviklingsarbeid.</p>
7.	<p>Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter en gjennomgang og evaluering av om salgslagenes praksis knyttet til lagsavgift er i overensstemmelse med fiskesalgslagsloven §§ 9 og 1.</p>	<p>Tiltaket vil ikke ha direkte effekt for verdiskaping og bearbeiding, men kan kartlegge om nivået på lagsavgiften fastsettes riktig, og om det er grunnlag for en reduksjon i lagsavgiften for alle landinger, eller landinger fra utenlandske fartøy dersom dette gir økt tilgang på råstoff til norsk industri.</p>

Omsetning på like vilkår

<p>8. Salgslagenes omsetningssystemer må innrettes slik at råstoff gjøres tilgjengelig for konkurranse og bearbeiding i det norske råstoffmarkedet. Det må utredes videre hvordan dette kan operasjonaliseres i tråd med intensjonen i fiskeslagslova og deltakerloven.</p>	<p>Tiltaket vil kunne ha stor effekt for verdiskaping og bearbeiding dersom det bidrar til riktig prising og avverging av fusk. Like konkurransevilkår bidrar til forutsigbarhet for industrien som også har stor betydning.</p> <p>Et viktig premiss for at den markedsbaserte løsningen skal fungere effektivt, er at det er lave transaksjonskostnader og at mest mulig av råvaren er tilgjengelig for flest mulig kjøpere som kan produsere et bredt spekter av produkter til ulike kunder. I så måte vil tiltaket kunne føre til et mer velfungerende marked, og dermed også i større grad kunne legge til rette for økt bearbeiding i Norge. Jo mer fisk som omsettes i førstehåndsmarkedet, jo mer vil det bidra til kvalitetsgradering i pris og avverging av fusk som også er viktige betingelser.</p> <p>Tiltaket vil bidra til en mer rettferdig konkurranse om råstoffet. I tillegg til «låsing» av råstoff til egen bedrift, har lukking av fiskeriene samt , og strukturvirkemidlene i flåten, lagt til rette for høsting av ressursrente i fangstleddet. Det innebærer også at slik ressursrente, og lav pris på «eget» råstoff, kan benyttes i priskampen om råstoff fra fartøy aktører ikke eier. Konsekvensene av tiltaket vil være at en større andel av fangsten i vertikalt integrerte selskap blir tilgjengelig for kjøpere uten eierskap i fartøy. Dette vil sannsynligvis føre til at gevinsten av vertikal integrering blir svekket. Dels gjennom større konkurranse om råstoffet, og sannsynligvis høyere råstoffkostnader. Effekten dette vil ha for bearbeiding avhenger av hvem av kjøperne som produserer produkter med høyest bearbeiding. Det vil også kunne påvirke mulighetene for å skape helårige arbeidsplasser.</p> <p>Prinsipielt er det et poeng at konsekvensene for verdiskaping og økt bearbeiding kunne vært enda bedre dersom det var større anledning til å integrere vertikalt, altså å fjerne de de institusjonelle ordningene som regulerer forholdet mellom flåte og landindustri. Da fjernes konkurransen i mellommarkedene (for eksempel førstehåndsmarkedet). Selskapene kan bruke dette fortrinnet til å styre kvalitet, dempe sesongsvingningene og produsere mer bearbeidede produkter for å skape helårige arbeidsplasser. Selv om flere faglige rapporter har foreslått dette, har et slik grep hatt lav politiske oppslutning. Dersom dagens vertikalt integrerte selskaper i liten grad bearbeider eget råstoff, men heller bruker fortrinnet til å konkurrere om tilgjengelig råstoff fra fristilte fartøy, oppnås ikke økt bearbeiding, men økte råstoffkostnader for landindustrien. Dette understreker utfordringene med institusjonelle ordninger som uthules, og at det er viktig å legge for at alle aktører har lik anledning til å konkurrere i markedet.</p> <p>Detaljering av tiltaket vil være avgjørende for hvilken effekt det får. En videre utredning av dette bør gis høy prioritet.</p>
---	---

9.	I påvente av resultatet av en total gjennomgang i henhold til punkt 8 bør gjennomføring og evaluering av salgslagenes vedtak om å gjøre 50 prosent av det frosne råstoffet tilgjengelig for auksjon fra 1. januar 2022 danne grunnlaget for valg av omsetningssystem for slikt råstoff framover. Herunder bør det gjøres løpende vurderinger om 50 prosent er tilstrekkelig.	Se effekter av tiltak 8
10.	Nærings- og fiskeridepartementet innfører en ordning med årlige forventningsbrev til fiskesalgslagene der salgslagenes ansvar for å medvirke til en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av villlevende marine ressurser presiseres i lys av den til enhver tid gjeldende status og utvikling i næringen, og at dette krever gode rammer for førstehåndsomsetning som ivaretar grunnleggende interesser for både fisker- og industrisiden.	<p>Tiltaket vil i seg selv ikke ha noen effekt på verdiskaping og økt bearbeiding, men er viktig for tempo og legitimiteten til prosessene som bestemmer avgjørende rammevilkår.</p> <p>Tiltaket vil gi anledning til å evaluere, oppfordre og ev. instruere salgslagene med hensyn på for eksempel styresammensetning, tilgjengeliggjøring av råstoff fra vertikalt integrerte selskap og forretningsvilkår. Dette vil også kunne gi et fast grunnlag for å utvikle førstehåndsmarkedet slik at det gir like konkurransevilkår, hindrer fiskerikriminalitet og motiverer til økt råstoffkvalitet. Uten at dette tiltaket tas på alvor av departement og salgslag, kan dette tiltaket bli en ressurskrevende rutinepreget avlevering av nok en årsrapport. En måte å unngå dette på, er å rette oppmerksomheten mot tiltak i rapporteringsåret for å øke legitimitet, bedre råstoffkvalitet og ressurskontroll.</p>
11.	Salgslagenes salgsvilkår for sjømat, herunder reklamasjonsregler, utformes i tråd med kjøpsloven, så langt det er mulig.	<p>Tiltaket vil kunne ha effekt for verdiskaping ettersom det vil kunne bidra til bedre prisdifferensiering for råstoffkvalitet.</p> <p>Tiltaket må også forstås som ledd i å normalisere handelsvilkår mellom det som har blitt jevnbyrdige partnere.</p>

12.	Salgslagene endrer sine vedtekter jfr. samvirkeoven § 66 (3) og gir Nærings- og fiskeridepartementet rett til å velge 40 prosent av medlemmer til styrene i salgslagene. Departementet bør oppnevne personer med næringskompetanse fra leverandør- og kjøpersiden, samt juridisk og økonomisk kompetanse. Det bør sees hen til økt representasjon av begge kjønn i styresammensetningen.	Tiltaket vil i seg selv ikke ha noen effekt på verdiskaping og økt bearbeiding, men er viktig for legitimiteten til prosessene som bestemmer avgjørende rammevilkår.
13.	Vanlig forretningspraksis der alle aktører sikrer egne fordringer bør gjelde også for fiskere, og kan eksempelvis inkluderes i tjenesten som dekkes av lagsavgiften.	Kostnadene dette utgjør er for små til å kunne ha direkte effekt på verdiskaping og økt bearbeiding. Prinsipielt er det vanlig i all handel at alle aktører bærer risikoen for egne fordringer. Tiltaket må forstås som ledd i å normalisere handel mellom det som har blitt jevnbyrdige handelspartnere.

Bærekraft i hele verdikjeden

14.	Myndighetene må gjennom eget forvaltningssystem samt ved forhandlinger og enighet med andre nasjoner sikre en langsiktig og god forvaltning av norske og felles fiskeriressurser.	<p>Langsiktig og god forvaltning av norske og felles fiskeriressurser vi bidra til å sikre maksimalt langtidsutbytte og råstoff til industrien, sysselsetting og verdiskaping.</p> <p>Store endringer innen klima og miljø, samt krevende internasjonale forhandlinger vil fordre økt forskning, nye metoder og generelt større ressursbruk for til enhver tid å ha det kunnskapsgrunnlaget som må være på plass for å lykkes.</p> <p>Potensielt enorme konsekvenser for hele verdiskapingsgrunnlaget dersom det ikke gis prioritet</p>
15.	Det etableres en FoU-satsing på utvikling og implementering av teknologi for lagringsstabile sjømatprodukter for å redusere behovet for frakt med fly og bil, og muliggjøre økt bruk av sjøtransport.	<p>Dette er tiltak som ikke har en direkte påvirkning på verdiskaping og bearbeiding. Det er imidlertid en økende trend at klima- og miljøhensyn innlemmes i finansmarkedet samt i markedsorienterte merkeordninger. Dette vil blant annet innebære bærekraftsrapporteringer som gjør det viktig å se hele verdikjeden i sammenheng, også når det kommer til mulighetene for økt bearbeiding</p> <p>Effekter på verdiskaping og bearbeiding av redusert behov for fly- og biltransport vil kunne være avhengig av flere forhold, blant annet hvordan etterspørselen etter slike produkter vil utvikle seg. En må anta at etterspørselen etter klimavennlige produkter vil øke.</p>
16.	Regler for utforming av fartøy må sikre en fiskeflåte som er best mulig tilpasset et lavest mulig klimaavtrykk og best mulig ivaretagelse av råstoffet. Det bør for eksempel etableres et bedre egnet kriterium enn lengde for å skille mellom ulike fartøygrupper.	<p>Dette er tiltak som ikke har en direkte påvirkning på verdiskaping og bearbeiding. Det er imidlertid en økende trend at klima- og miljøhensyn innlemmes i finansmarkedet, og i markedsorienterte merkeordninger. Dette vil blant annet innebære bærekraftsrapporteringer som gjør det viktig å se hele verdikjeden i sammenheng, også når det kommer til mulighetene for økt bearbeiding</p> <p>Drivstofforbruk per kg fisk varierer svært mye i forhold til art, redskap, fartøyutforming og fangsttidspunkt og fangstområde. Variasjonen er også stor innad i samme fartøygruppe. Forskningsresultater tyder på at redskapsbruk og sesongprofil på fangstene er langt viktigere kriterier enn fartøylengde og fartøyutforming for å redusere klimaavtrykket fra fiskeflåten. I dag er det meste av energiforbruket i fiskeflåten i fartøygrupper som ikke er begrenset av fartøylengde. Lavest mulig klimaavtrykk er i seg selv ikke god nok grunn til å endre kriterium for skillet mellom fartøygrupper. Det sentrale er å se regler for utforming av fartøy i sammenheng i alle dimensjoner, og samtidig sikre at endrede kriterier ikke skaper utfordringer knyttet til områdebegrensninger, kvotefordelinger innad i kystflåten og arealkonflikter i kystsonen.</p>

17.	<p>Utforming og omfang av klimaavgifter må innrettes for å stimulere til grønn omstilling, eksempelvis ved at inntekt fra avgift brukes til målrettede tiltak i fiskerinæringen.</p>	<p>Dette er tiltak som ikke har en direkte påvirkning på verdiskaping og bearbeiding. Det er imidlertid en økende trend at klima- og miljøhensyn innlemmes i finansmarkedet samt i markedsorienterte merkeordninger. Dette vil blant annet innebære bærekraftsrapporteringer som gjør det viktig å se hele verdikjeden i sammenheng, også når det kommer til mulighetene for økt bearbeiding</p> <p>Til tross for høy lønnsomhet i fiskeflåten, vil økte drivstoffkostnader kunne føre til at marginale fiskerier blir ulønnsomme og avvikles. Dette vil være fiskerier hvor fangstratene er lave, redskapsbruken er energikrevende, fangsten har lav markedsverdi og/eller fangsten foregår på store dyp med store tungdrevne fartøy langt til havs. I så måte vil økte drivstoffkostnader føre til at marginale fiskeressurser ikke lenger utnyttes før mer energieffektive fangstmetoder er utviklet. Økte drivstoffpriser og reduksjon i kompensasjonsordninger vil derfor møte stor motstand i fiskeflåten – særlig der denne kostnaden er stor. Det er vanskelig å se for seg at ikke deler av de økte drivstoffkostnadene vil bli lastet over på foredlingsleddet. Samtidig er det vanskelig å se for seg at forbrukerne vil akseptere å få hele regningen. Det vil med andre ord være stor sannsynlighet for at også lønnsomheten i landbasert fiskeindustri faller med økte drivstoffkostnader i flåteleddet. Dette understreker betydningen av å påskynde utviklingen for at klimaavgifter ikke skal for uønskede konsekvenser over for lang tid.</p>
18.	<p>Marine forskningsprogrammer bør prioritere utlysninger og prosjekter som bygger ny kunnskap om klimaeffekter av ulike driftsformer og redskapsbruk utover selve drivstofforbruket i fisket.</p>	<p>Dette er tiltak som ikke har en direkte påvirkning på verdiskaping og bearbeiding. Det er imidlertid en økende trend at klima- og miljøhensyn innlemmes i finansmarkedet samt i markedsorienterte merkeordninger. Dette vil blant annet innebære bærekraftsrapporteringer som gjør det viktig å se hele verdikjeden i sammenheng, også når det kommer til mulighetene for økt bearbeiding.</p> <p>Store endringer innen klima og miljø vil fordre økt forskning, nye metoder og generelt større ressursbruk for til enhver tid å ha det kunnskapsgrunnlaget som må være på plass for å lykkes.</p> <p>Potensielt enorme konsekvenser for hele verdiskapingsgrunnlaget dersom det ikke gis prioritet</p>

Høy råstoffkvalitet

<p>19. Organisasjonene i næringen samarbeider om standarder som grunnlag for sertifisering av mottaksanlegg, fiskefartøy, fiskeredskap, samt forholdet mellom båtens størrelse, utrustning og størrelsen på fangst for å sikre råstoffkvalitet.</p>	<p>Høy råstoffkvalitet er sentralt for å nå målene om økt verdiskaping, bearbeiding og helårige arbeidsplasser.</p> <p>Det er først og fremst valgene som tas tidlig i verdikjeden som bestemmer råstoffkvalitet. Kvalitet som er tapt i et tidlig ledd ikke kan repareres i senere ledd av verdikjeden. Felles standarder og sertifisering adresserer dette, og vil kunne legge til rette for høyere råstoffkvalitet som er avgjørende for verdiskaping og økt bearbeiding.</p> <p>Høy råstoffkvalitet oppnås gjerne gjennom skånsom fangst og fangsthåndtering. Dette innebærer også høyere fangstkostnad pr fangstinnsetning. Førstehåndsmarkedet må gi prissignaler som gjør det lønnsomt å redusere fangsteffektiviteten. Se tiltak 8-12 som skal bidra til en mer velfungerende førstehåndsomsetning.</p> <p>Selv om denne forutsetningen er til stede, er det også slik at økt kvalitet vil innebære at fangst blir mer tidkrevende. Det kan skape utfordringer som om et fartøy rekker å ta alle kvotene sine og at fritid reduseres.</p> <p>God råstoffkvalitet gjennom hele verdikjeden innebærer ofte at produksjonskostnaden pr produktvekt øker. Tiltak som skal øke råstoffkvaliteten vil derfor nødvendigvis innebære dyrere råstoff, som må kompenseres med høyere pris for forbruker. Det kan få noen uforutsette konsekvenser for noen av målene med utvalgets forslag. Dersom for eksempel økningen i produksjonskostnadene er økt drivstofforbruk i fangstoperasjonen og sluttproduktene må fraktes med fly kan dette innebære økte klimagassutslipp. Det vil være viktig å se disse momentene i sammenheng.</p>
---	--

Bedre utnyttelse av restråstoff

20.	Næringens organisasjoner utarbeider en digital håndbok for bedrifter med informasjon og veiledning om regelverk knyttet til behandling, dokumentasjon og klassifisering av nye arter og produkter.	Tiltakene vil kunne bidra til å ta ned risikoen og forbedre markedsadgangen for nye arter og produkter. Dette er tiltak som ikke nødvendigvis øker volum av restråstoff som allerede utnyttes, men som er knyttet til bedre utnyttelse og verdiøkning. Dersom disse tiltakene bidrar til å ta ned barrieren mot å satse på nye verdifulle produkter vil de kunne bidra til økt verdiskaping og bearbeiding. Uten samtidige tiltak for å forbedre den generelle markedsadgangen og tiltak for å øke råstoffkvalitet (prisdifferensiering inkludert) vil tiltakene for bedre utnyttelse av restråstoff imidlertid trolig ha liten effekt på verdiskapingen – alene vil de ikke være sterke nok insentiver til å øke bearbeidingen i Norge.
21.	Offentlige forsknings- og utviklingsmidler prioriteres til å løse logistikk- og konserveringsløsninger for restråstoff for å sikre at råstoffet kan benyttes til avansert foredling, samt utvikling av nye produkter og etablering og drift av testfasiliteter som næringen har behov for i produktutviklingen.	Mer utnyttelse av restråstoff vil også kunne bidra til økt verdiskaping og økt bearbeiding. Denne effekten synes allerede. I kraft av at landindustrien har fått tilgang på hele fisken, især fra kystflåten, og flere arbeidsoppgaver, er det utviklet et bredt spekter at tilleggsprodukter fra fisken som tidligere i liten grad ble produsert. Det innebærer blant annet at det har blitt et større spekter av produkter og større salgsinntekter å fordele energiforbruket i verdisystemet på. Utviklingen har samtidig medført at fiskeflåten har økt volumet av fisk som transporteres. Driften har blitt mer effektiv og mindre arbeidskrevende i fangstleddet ettersom mannskapet slipper sløyningen. Tid som tidligere gikk til sløyning – blir nå benyttet til transport, fiske og hvile. Potensialet for mer volum av restråstoff er knyttet til havfiskeflåten. Framfor et påbud om å bringe alt restråstoff til land har utvalget anbefalt at retningslinjer for utforming av fartøy tar hensyn til behovet for å bringe hele fisken på land (se tiltak 16). Så lenge det er etterspørsel etter restråstoff vil det være fornuftig av flåten å levere rundt, og den beste tilretteleggingen er knyttet til å redusere tekniske barrierer som gjør det billigere med andre løsninger. Effekten av tiltak 16 i denne sammenhengen er avhengig av at denne antagelsen viser seg å være riktig.

Bekjempe kriminalitet

22.	Arbeidsmiljøloven bør tilpasses sesongpreget i sjømatindustrien med målrettede unntak fra arbeidstidsordningene i høysesong. Denne typen justeringer må baseres på et nært samarbeid mellom partene.	I seg selv vil ikke endrede arbeidstidsordninger føre økt verdiskaping og bearbeiding, men snarere legitimere en ønsket praksis. Dette må også sees i sammenheng med at utvalget også har anbefalt strengere sanksjoner for brudd på arbeidsmiljøloven enn tilfellet er i dag. Arbeidstidsordningene må ha rammer som sikrer arbeidstakere mot uforholdsmessig belastning, og gi økonomisk kompensasjon på linje med det som er vanlig etter tariffavtalene i næringen. Under disse betingelsene vil økt fleksibilitet i arbeidstidsordningene kunne bidra til at bedriftene klarer å ivareta råstoff, og sikre flåten lossing i rimelig tid når det kommer uforutsatt store mengder råstoff på land i løpet av kort tid.
23.	Gitt en justering i arbeidsmiljøloven som gjør reglene mer tilpasset sesongpreget i sjømatindustrien bør det vurderes strengere sanksjoner for brudd på arbeidsmiljøloven enn tilfellet er i dag.	Landbasert fiskeindustri har i dag et mer liberalt regime enn øvrig industri når det gjelder permitteringsregler. Dette bidrar til at kostnadene ved stans og oppstart er mindre og bidrar til å gjøre det enklere for industrien å tilpasse seg svingende råstofftilgang. Å gjøre det enklere å etablere sesongbaserte bedrifter vil kunne som føre til økt kapasitet og konkurranse om råstoffet. Samtidig kan det oppstå dilemmaer der ordningene bidrar til å redusere insentivene for å dempe sesongbasert høsting og etablering av attraktive helårlige arbeidsplasser.

Legge til rette for økt sjømatkonsum

<p>24. Å styrke nasjonale ordninger for å fremme økt sjømatkonsum hos norske forbrukere, især barn og unge, samt å inkludere sjømat i Nyt Norge-ordningen.</p>	<p>Dette er tiltak som kan ha større betydning på lang sikt, og på kortere sikt vil det være viktige tiltak for å bidra til grønn omstilling.</p> <p>Bedre tilgjengeliggjøring av norsk sjømat for barn og unge kan være gode tiltak fordi forbrukere vil foretrekke produkter fra Norge. Dette vil kunne bidra til å endre kostholdsvaner, samt gi økt bevissthet og stolthet over norsk sjømat som igjen på sikt kan føre til bedre rekruttering, interesse og kompetanseutvikling innenfor flere fagområder. Det norske markedet er lite relativt til mengden produsert sjømat. En styrking av hjemmemarkedet vil derfor trolig i liten grad påvirke verdiskaping og bearbeiding i seg selv.</p>
<p>25. Å gi fritak for merverdiavgift på sjømat som selges til forbruker for å øke sjømatkonsumet i Norge.</p>	<p>Økt konsum av sjømat i Norge, vil trolig redusere konsumet av andre matprodukter. I hvor stor grad redusert merverdiavgift vil bidra til økt bearbeiding i Norge vil være avhengig av for hvilke bearbeidede produkter konsumet vil øke. For deler av norsk sjømatkonsum er importandelen stor. Det gjelder nesten alt av fiskepinner, en stor andel av annen panert fisk, en vesentlig andel av fryst filet i konsumpakninger, en stor andel av fryste skalldyr (skallreker, hummer, sjøkreps, varmtvannsreker), alt av tunfiskkonserves og sardiner, og en stor andel av pålegg av makrell og sild. Fritak av merverdiavgift vil ventelig også styrke importen.</p> <p>Totalt ble det konsumert sjømat tilsvarende 10,2 milliarder kr i innkjøpsverdi til dagligvare- og storhusholdninger i Norge i 2020. Inklusive avanse anslår vi at salgsverdien for dagligvare og storhusholdning minst utgjorde 13,2 milliarder kroner. Merverdiavgift kommer i tillegg og utgjorde nærmere 2,0 milliarder kroner, som da vil utgjøre statens direkte proveny tap ved å fjerne merverdiavgiften. I tillegg kommer tapt proveny hvis økt sjømatkonsum fører til redusert konsum av andre varer. Begrenses fritaket til sjømat omsatt i detaljhandel, vil det direkte proveny tapet utgjøre anslagsvis 1,6 milliarder kroner.</p> <p>Disse problemstillingene er de samme som Norge har stått ovenfor, og gjennomført, når det gjelder for eksempel moms fritak for frukt og grønt. Tiltaket må være motivert av ønsket om å styrke konsumet av sjømat av hensyn til folkehelsen og samlet miljøavtrykk, og at dette er vektet tyngre enn andre forhold. Konsekvenser for verdiskaping i sjømatindustrien vil avhenge av hvorvidt bedriftene evner å vinne de økte markedsandelene.</p>

Styrket markedsadgang

26.	At myndighetene i langt større grad enn til nå er villig til å prioritere markedsadgang for sjømat, bearbejdede sjømatprodukter og marine ingredienser i arbeidet med handelsavtaler.	<p>Reduserte tollsatser vil gi en reell mulighet for en lønnsom bearbejding i Norge, fordi fri markedsadgang i langt større grad legger grunnlag for at sjømatindustrien på en mer optimal måte kan planlegge, bearbejde og gjennomføre markedsstrategier i viktige markeder.</p> <p>Konsekvensene av reduserte tollsatser vil avhenge av hvilke produkter det gjelder med hensyn på tollsats, bearbejdingsgrad og volum som kan produseres. Det vil også være avhengig av hva som må ofres for å redusere eller fjerne tollsatser. Og sist, men ikke minst, i hvor stor grad foredlingsleddet klarer å beholde fordelene som oppnås i eget ledd i verdikjeden over tid.</p>
27.	At myndighetene prioriterer arbeidet med, og øker ressursbruken, knyttet til godkjenningsordninger, listeføring av produkter og bedrifter og helsesertifikater som er avgjørende for god markedsadgang, samt sikrer sterk tilstedeværelse av norsk sjømatkompetanse i viktige markeder og fora for internasjonal regelverksutforming.	<p>Prioritering av kompetanse og kapasitet til vil kunne ha stor betydning for markedsadgangen, samtidig som det vil kunne legge til rette for og lette arbeidet for sjømatindustrien og eksportørene, og dermed redusere kostnadene til bedriftene.</p>
28.	At den generiske markedsføringen av norsk sjømat også rettes mot nye produkter.	<p>Det er stort potensial i produkter fra nye marine ingredienser (se tiltak 20-21), tang og tare, kråkeboller, kamskjell osv. som Norge i dag har beskjedne produksjon på. En mer offensiv markedsmobilisering for nye produkter vil kunne ta ned risikoen og gjøre det mer forutsigbart for aktørene å satse på slike produkter, og vil kunne bidra til generell styrket markedsadgang.</p> <p>Tiltaket innebærer en omprioritering av budsjettene til Norges sjømatråd. Utvalget mener tiltaket bør tas imot og forvaltes av Sjømatrådets sitt styre og medlemsmasse.</p>

Regioner og kystsamfunn

29.	En forsterket satsing på FoU, teknologi og digitalisering i sjømatindustrien med fokus på næringsdrevet innovasjon.	FoU og innovasjonsarbeid som fører til nye eller forbedre produkter og prosesser vil kunne ha betydelig effekt på både verdiskaping og sysselsetting i sjømatindustrien. Dette er tiltak som ligger i bunnen av verdiskaping fra moderne næringer. Samtidig er det vanskelig å peke på konkrete effekter av enkelttiltak. Det ligger i FoU sin natur at det er utforskende på ukjente spørsmål eller mulighetsrom, hadde vi visst på forhånd hva svaret ville bli hadde det ikke vært behov for FoU.
30.	At katapultordningen styrkes som en nasjonal ordning for å utvikle, teste og fremme teknologi for økt bearbeiding av fisk, sjømat og andre marine produkter.	FoU og innovasjonsarbeid som fører til nye eller forbedre produkter og prosesser vil kunne ha betydelig effekt på både verdiskaping og sysselsetting i sjømatindustrien. Dette er tiltak som ligger i bunnen av verdiskaping fra moderne næringer. Samtidig er det vanskelig å peke på konkrete effekter av enkelttiltak. Det ligger i FoU sin natur at det er utforskende på ukjente spørsmål eller mulighetsrom, hadde vi visst på forhånd hva svaret ville bli hadde det ikke vært behov for FoU. Deler av næringen har i liten grad automatisert sin produksjon på linje med det vi kan finne i sammenlignbar næringsmiddelindustri. En av utfordringene er at «markedet» i fiskeindustrien for spesialutviklet automatisering er «begrenset» og dermed mindre interessant for leverandørindustrien av slike løsninger. Å gi støtte til å utvikle og teste nye løsninger kan være tilstrekkelig til å løfte ny teknologi inn i leverandørindustriens portefølje og videre inn i sjømatindustrien.
31.	At sjømatindustriens kompetansebehov legges til grunn ved dimensjonering og utvikling av utdanningstilbud på videregående skole og i høyere utdanning, inklusive utdanningstilbud for ulike kompetanse- og livsløpsbehov.	Dette er tiltak som ikke har en umiddelbar effekt på verdiskaping og økt bearbeiding. Investering i utdanning og kompetanseutvikling er imidlertid avgjørende for å kunne utvikle kunnskapsbaserte næringer i framtiden.
32.	At strukturering på landsiden aksepteres som en naturlig tilpasning til konkurransesituasjonen. Etablering av sjømatindustribedrifter må skje på like vilkår og ut fra bedriftsøkonomiske vurderinger hvor ansvaret ligger hos den respektive virksomhet. Dette innebærer at myndighetene ikke må bruke offentlige midler eller kvoter for å etablere spesifikke bedrifter.	En naturlig strukturutvikling i landindustrien vil bidra til økt verdiskaping.

Stikkordregister

Aktivitetsplikt - skal sikre drift ved bestemte anlegg, og knytter sammen bestemte fartøy og fiskebruk. Lerøys rederi Havfisk har aktivitetsplikt på anlegg i Stamsund, Melbu, Hammerfest, Storbukt, Kjøllefjord og Båtsfjord.

Bearbeidingsplikt - pålegg til anlegg om å bearbeide 75 prosent av torsken kjøpt under ordningen med tilbudsplikt.

Deltakerloven - sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som gir regler for hvem som kan delta i næringsmessig fiske gjennom ulike deltakeradganger eller konsesjonsordninger. Loven gir videre hjemmel til å begrense kapasiteten i flåten.

Egenovertakelse - omsetningsform hvor rederi (fartøyeier) overtar egen fangst for videresalg. Tillatelse til egenovertakelse gis av fiskesalgslagene.

EUs fra jord til bord-strategi (Farm to Fork Strategy) - ligger i kjernen av The European Green Deal. Ambisjonen bak strategien er å mobilisere hele verdikjeden innen matproduksjon for å realisere målsettinger knyttet til bærekraftsmålene, miljø, klima, folkehelse, matforsyningsikkerhet samt landbruks- og distriktpolitikk.

EUs grønne giv (The European Green Deal) - EUs grønne vekststrategi som beskriver en helhetlig tilnærming til EUs klima- og miljøpolitikk på tvers av politikkområder. Målet om klimanøytralitet i EU i 2050 er styrende for innholdet i strategien. Målet er å sikre en mer bærekraftig og sirkulær økonomisk utvikling med mindre forurensning og lavere klimagassutslipp, bedre helse, økt livskvalitet og nye arbeidsplasser.

EUs taksonomi (EU taxonomy for sustainable activities) - et klassifiseringssystem for produkter og økonomiske aktiviteter som skal gi en felles europeisk definisjon av hva som er bærekraftig investering. Klassifiseringsforordningen er i ferd med å bli innlemmet i EØS-avtalen.

Ferskfiskordningen - har som mål å holde aktiviteten i gang i fiskerinæringen utenom hovedsesongen for torskefisket. Ordningen innebærer at båter som leverer fersk fisk får en bonus i form av økt kvote (kvotebonus).

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) - et aksjeselskap, som skaper merverdier for sjømatnæringen gjennom næringsrettet forskning og utvikling, eid av Nærings- og fiskeridepartementet. FHF finansieres av sjømatnæringen gjennom en FoU-avgift på eksport av sjømat.

Fiskesalgslova - en sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som gir regler for førstehåndsomsetningen av villfisk og salgslagenes rolle. Loven gir fiskereide fiskesalgslag enerett til å organisere førstehåndsomsetningen i Norge.

Havfiskeflåten - i hovedsak fiskefartøy over 28 meters lengde som fisker med trål eller not på åpent hav.

Havressursloven - sentral lov i norsk fiskeriforvaltning som regulerer uttak av marine ressurser i Norge. Loven danner et vidtrekkende hjemmelsgrunnlag for departementet til å regulere uttak av de marine ressursene gjennom nasjonale

kvoter, gruppekvoter, distriktskvoter og fartøykvoter. Formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene, og det tilhørende genetiske materialet, samt medvirke til å sikre sysselsetting og bosetning i kystsamfunnene.

Hvitfisk- eller bunnfisksektoren - den delen av sjømatnæringa som fisker, bearbeider og selger hvitfisk. De viktigste hvitfiskartene er torsk, hyse og sei.

ICES - en mellomstatlig organisasjon for havforskning, og et rådgivende organ for fiskeriforvaltningen i 20 medlemsland, deriblant Norge. Én av de viktigste tingene ICES gjør er å gi kvoteråd for de viktigste fiskebestandene til nasjonale myndigheter hvert år. Organisasjonen har et nettverk på over 5000 forskere fra mer enn 690 marine institutter. Havforskningsinstituttet er ett av disse instituttene.

Konsumindustrien - den delen av sjømatindustrien som tilvirker produkter ment til human konsum.

Konvensjonelle produkter - i hovedsak sjømatprodukter som er tilvirket med bruk av tradisjonelle konserveringsmetoder, eksempelvis tørrfisk, saltfisk og klippfisk.

Konvensjonelle redskap - garn, line, snurrevad og juksa. Også kalt passive redskaper. Fartøy som fisker med slike redskap kan omtales som konvensjonelle fartøy.

Kystflåten - i hovedsak fiskefartøy under 28 meters lengde som fisker kystnært.

Levendelagringsordningen - innebærer at fartøy som leverer torsk til levendelagring kun får avregnet en viss andel av fangsten mot sin kvote. Kvantumet som gis som «bonus» til deltagende fartøy, tas fra totalkvoten, det vil si at alle fartøygrupper avgir et visst kvantum til ordningen.

Livsløpsanalyse - en systematisk kartlegging og vurdering av miljø- og ressurspåvirkninger gjennom hele livsløpet til et produkt, eller produktsystem.

Marine Stewardship Council (MSC) - en privat sertifiserings- og merkeordning som ble etablert i 1997. Sertifiseringen gis til fiskerier som anses bærekraftig forvaltet på bakgrunn av en rekke kriterier. Norges fiskarlag er klient for MSC-sertifiseringsprosesser på vegne av norsk fiskerinæring.

Nofima - matforskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Ombordproduksjon - all videre bearbeiding av fiskekjøtt som blir gjort om bord et fartøy, med unntak av frysing og pakking, etter at fisken er bløgget, sløyd og hodekappet.

Pelagisk sektor - den delen av sjømatnæringa som fisker, bearbeider og selger pelagisk fisk. De viktigste pelagiske artene er sild, makrell, kolmule og tobis.

Pliktsystemet for torskeførere - består av tilbudsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt.

Product Environmental Footprint (PEF) - EUs valgte metode for livsløpsanalyser. Metoden bygger på eksisterende tilnærminger og internasjonale standarder. Ved å bruke en standardisert metode blir det mulig å gjennomføre studier som sammenligner og klassifiserer ulike produktgruppers miljø- og klimapåvirkning.

SPS-avtalen - WTO-avtale om veterinære og plantesanitære tiltak, som regulerer hvilke hensyn et land legitimt kan ta for å fastsette sitt nasjonale regelverk for å beskytte innbyggernes helse, dyrehelse og plantehelse.

Tilbudsplikt - opprinnelig en leveringsplikt for å sikre anlegg som bearbeider fisk stabil råstofftilførsel fra deler av torsketrålerflåten. I 2003 gjort om til en tilbudsplikt, der trålerne må tilby fisken til tilgodesette sjømatindustribedrifter.

Vedlegg

Alle vedleggene er tilgjengelig digitalt på www.regjeringen.no/id2898776

Vedlegg 1: Utvalgets mandat, 8. juni 2021 «vurdering av tiltak for økt bearbeiding og produksjon av bærekraftige sjømatprodukter i Norge»

Vedlegg 2: Innspill fra næringsaktører og andre interessenter

Sluttnoter

- ¹ Dokument 3:6 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket
- ² Helsedirektoratet (2021) Utviklingen i norsk kosthold
- ³ Norges Sjømatråd, «Nøkkeltall»
- ⁴ Iversen mfl., «Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser»
- ⁵ Norges Sjømatråd, «Nøkkeltall»
- ⁶ Iversen mfl., «Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser»
- ⁷ Myhre mfl., «Analyse marint restråstoff» 2020.
- ⁸ Myhre mfl., «Analyse marint restråstoff» 2020.
- ⁹ Myhre mfl., «Analyse marint restråstoff» 2020.
- ¹⁰ Myhre mfl., «Analyse marint restråstoff» 2020.
- ¹¹ Myhre mfl., «Analyse marint restråstoff» 2020.
- ¹² Iversen mfl., Fisken og folket.
- ¹³ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten
- ¹⁴ Kontali analyse på oppdrag fra Sjømat Norge. Jf. e-post fra Sjømat Norge 31. januar 2021.
- ¹⁵ Hermansen, Isaksen og Dreyer, «Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendelagring»
- ¹⁶ Hermansen, Isaksen og Dreyer, «Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendelagring»
- ¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk
- ¹⁸ Dom fra Bergendingrett i sak vedr. påstand om rettstridig deling av forretningshemmeligheter: 20-047123TVt-BERG/2. Dom fra Høyesterett i sak vedr. inndragning av fangst HR-2021-2275-A.
- ¹⁹ Henriksen mfl., «Fartøyenes fangst- og føringskapasitet og kvalitet på landet hvitfisk. Bedre kvaliteten på landinger av hvitfisk fra kystflåten»
- ²⁰ NOU (2019: 21) Fremtidens fiskerikontroll
- ²¹ Joensen mfl., «Råstoffkvalitet på torsk fra kystfartøy. Evaluering av effekten av kvalitetstilsynet i regi av Norges Råfisklag»
- ²² FAO (2020) The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action
- ²³ EUMOFA (2021) The EU Fish Market 2021 edition
- ²⁴ Melchior og Nilssen, Sjømatnæringen og Europa
- ²⁵ Nyrud, «Valutaeffekter i sjømatindustrien – perioden 2016–2019»
- ²⁶ Norges Sjømatråd, «Fiskepiseren – En innsiktsrapport om den norske sjømatkonsumenten»
- ²⁷ Riksrevisjonen (2020) Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket
- ²⁸ Meld. St. 22 (2012-2013)
- ²⁹ Meld. St. 10 (2015-2016)
- ³⁰ NOU (2014:16) Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår
- ³¹ Nærings- og fiskeridepartementet (2016) Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk
- ³² Nærings- og fiskeridepartementet (2016) Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten
- ³³ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) Regjeringa sin strategi for auka verdiskaping frå marint restråstoff
- ³⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2019) Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien
- ³⁵ Crippa mfl., «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions»
- ³⁶ Norges Sjømatråd, «Top seafood consumer trends 2021»
- ³⁷ NOU (2020: 15) Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene
- ³⁸ NOU (2020: 12) Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
- ³⁹ Iversen mfl., «Fish and folk»

Referanser

- Crippa, Monica, Efsio Solazzo, Diego Guizzardi, Fabio Monforti-Ferrario, Francesco Nicola Tubiello og Adrian Leip «Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions.» *Nature Food* 2(3) (Mars 2021): 198-209.
- Dokument 3:6 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket*.
- EUMOFA. 2021. *The EU Fish Market 2021 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FAO. 2020. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action*. Roma: FAO.
- Helsedirektoratet. «Utviklingen i norsk kosthold 2020», 2021.
- Henriksen, Edgar, Marianne Svorken, Geir Sogn-Grundvåg, Tatiana N. Ageeva, Torbjørn I. Tobiassen, Karsten Heia og Stein Harris Olsen. «Fartøyenes fangst- og føringskapasitet og kvalitet på landet hvitfisk. Bedre kvaliteten på landinger av hvitfisk fra kystflåten.» *Nofima rapportserie* 19 (2020).
- Hermansen, Øystein, John Roald Isaksen og Bent Dreyer. «Evaluering av ferskfiskordningen og kvotebonus for levendelagring.» *Nofima rapportserie* 27 (2017).
- Iversen, Audun, Øystein Hermansen, Edgar Henriksen, John Roald Isaksen, Petter Holm, Bjørn-Inge Bendiksen, Thomas Nyrud, Kine Mari Karlsen, Patrick Berg Sør Dahl og Bent Dreyer (red.). *Fisken og folket*. Orkana forlag, 2016
- Iversen, Audun, Øystein Hermansen, John Roald Isaksen, Edgar Henriksen, Thomas Nyrud og Bent Dreyer. «Strukturelle endringer i fiskeindustrien. Drivkrefter og konsekvenser.» *Nofima rapportserie* 16 (2018).
- Iversen, Audun, Edgar Henriksen, Jonas Viðarsson, Gunnar Þórðarson, Unn Laksá og Magni Laksafoss. «Fish and folk.» *Nofima rapportserie* 2 (2020).
- Joensen, Sjurdur, Bjørg Helen Nøstvold, Torbjørn I. Tobiassen, Bjørn Inge Bendiksen og Heidi Nilsen. «Råstoffkvalitet på torsk fra kystfartøy. Evaluering av effekten av kvalitetstilsynet i regi av Norges Råfisklag.» *Nofima rapportserie* 31 (2017).
- Melchior, Arne og Frode Nilssen (red.). *Sjømatnæringen og Europa*. Oslo: Universitetsforlaget, 2020.
- Meld. St. 22 (2012–2013). *Verdens fremste sjømatnasjon*.
- Meld. St. 10 (2015–2016). *En konkurransekraftig sjømatindustri*.
- Myhre, Magnus, Roger Richardsen, Ragnar Nystøyl og Gunn Strandheim. «Analyse marint restråstoff 2020.» *Sintef Ocean rapport* 0633A (2021).
- Norges sjømatråd, «Fiskespiseren. En innsiktsrapport om den norske sjømatkonsumenten». Frigitt 07.02.2022. <https://seafood.no/markedsinnsikt/fiskespiseren/>
- Norges Sjømatråd. «Nøkkeltall», Frigitt 07.02.2022. <https://nokkeltall.seafood.no/>
- Norges sjømatråd, «Top seafood consumer trends 2021.» Frigitt 07.02.2022. <https://sfd-seafood-prod.azureedge.net/49e437/contentassets/0dba332688e9480d8738ae88c0359a8c/nsc-top-seafood-trends.pdf?sectorId=0>

- NOU 2014: 16. *Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2014-16/id2354149/>
- NOU 2019: 21. *Fremtidens fiskerikontroll*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/>
- NOU 2020: 12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/>
- NOU 2020: 15. *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>
- Nyrud, Thomas. «Valutaeffekter i sjømatindustrien – perioden 2016–2019. Faglig sluttrapport.» *Nofima rapportserie 27* (2020).
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2016. *Forenklinger og forbedringer innen førstehåndsomsetningen av fisk*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forenklinger-og-forbedringer-innen-forstehandsomsetningen-av-fisk/id2524716/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2016. *Vurdering av leveringsplikten, bearbeidingsplikten og aktivitetsplikten*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vurdering-av-leverings-plikten-bearbeidingsplikten-og-aktivitetsplikten/id2515496/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2019. *Regjeringa sin strategi for auka verdiskaping frå marint restråstoff*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2019. *Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Utgitt av:

Utvalg for grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien,
på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Bestilling av publikasjoner: www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no

Publikasjonskode: W-0041 B

Design: Konsis Grafisk

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 02/2022 – opplag 25