

Fiskeri- og kystdepartementet  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo

*Deres ref.: 201000973- /KPV*

*Vår ref.:*

*10.2 2012*

## **Høring av arbeidsgrupperapport om gjennomgang av råfiskloven**

Vi viser til brev fra Fiskeri- og kystdepartementet av 2.12.2011 om høring av arbeidsgrupperapport om gjennomgang av råfisklova.

Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening (FHL) var invitert til å delta i utvalget som har gjennomgått Råfisklova. FHL deltok i dette arbeidet med et ønske om at arbeidet skulle medføre en reell mulighet til å revidere lova og dermed også viktige institusjoner rundt næringa.

Råfisklova trådte i kraft i 1952, og har som mandatet for arbeidet påpeker ikke gjennomgått noen vesentlige endringer siden den ble vedtatt. FHL mener at dagens system med salgslag eid av rederier/fiskere er ett av de sentrale elementer som skaper maktskjevhet mellom industrien og flåtesida, og som dermed skaper en grunnleggende mistillit til salgslag og råfisklov som system sett fra industriens side. En reell og faktisk revisjon av lovverket kan sikre et system som gir langsiktig legitimitet til ordninga også for fiskeindustrien, selv innenfor hovedtrekkene av dagens lov.

FHL mener at råfisklova ivaretar flere hensyn og på mange områder er et viktig redskap for fiskerinæringa. Vi mener vi at råfisklova på en god måte ivaretar bl.a. følgende områder:

- Sikring av oppgjør for reder/fisker
- Behov for organisering av en omsetningsplass for førstehåndsomsetning
- Arbeid med sluttsedler
- Ressursdokumentasjon
- Sporing, herunder fangst- og landings sertifikat, miljøsertifisering etc.

De områdene der salgslagene gjennom råfisklova er gitt adgang til ensidig å fastsette både minstepriser og alminnelige salgsbetingelser i omsetninga mener FHL utgjør en grunnleggende svakhet i dagens fiskerilovgivning.

- Salgslagene er eid av rederiene/fiskerne, og er styrt av tillitsvalgte valgt av rederiene/fiskerne.

- Salgslagene har gjennom råfisklova monopol på fastsettelse av minstepris og salgsbetingelser.
- Fiskeindustrien har mulighet til å gi innspill til betingelser og minstepriser gjennom drøftinger, men hvis det oppstår uenighet mellom partene er fiskeindustrien fratatt muligheten for medbestemmelse.

Årsaka til at det historisk sett har vært ulike holdninger mellom reder/fisker- og industrisida til disse punktene er knyttet til at den ene part har en ensidig og eksklusiv rett. Det er derfor helt naturlig at den som har retten vil holde på denne og unngå endringer, mens den som er utenfor vil ha et behov for større påvirkningskraft. Dagens organisering av minsteprisdrøftinger og fastsettelse av salgsbetingelser medfører, etter FHLs syn en udemokratisk og systematisk maktskjevhet mellom henholdsvis flåten og industrien. En slik systematisk og institusjonalisert maktskjevhet fører i seg selv til at det er svak legitimitet knyttet til nivå for minstepriser og salgsbetingelser.

For å kunne innfri en nødvendig målsetning om å sikre legitimitet også hos fiskeindustrien mener FHL at det derfor er viktig at det fokuseres på

- a) behovet for en slik institusjonalisert maktskjevhet mellom industrien og fiskeflåten, og
- b) om det er alternative innretninger som kan sikre at makten blir mer jevnbyrdig innenfor de rammer som mandatet gir.

### **Den økonomiske utviklinga – hva har skjedd siden 1951?**

FHL mente at det var viktig at utvalgsarbeidet kunne baseres på et bredt beslutningsgrunnlag. Dokumentasjon av økonomisk utvikling, både på flåteleddet og i industrien ville være av avgjørende betydning for at utvalget kunne vurdere hvordan man best organiserer førstehåndsomsetninga framover.

FHL foreslo derfor at det ble gjennomført ei ekstern utredning av følgende punkter:

- Sammenligning av lønnsomhetsutvikling / fordeling av verdiskaping i flåte og industri over tid
- Strukturutvikling i næringa og forventet utvikling framover
- Grad av integrering mellom flåte og industri

Det var ikke flertall i arbeidsgruppa for å få gjort en analyse av utvikling og status i lønnsomhet for flåte og industri. Det å få klargjort hvordan økonomien og maktforholdene i de to sektorene har endret seg over tid måtte etter vårt syn være viktig med tanke på graden av skjerming fiskerne som gruppe har behov for innenfor lovverket. Sett fra vårt ståsted så vil en flåte med høy grad av lønnsomhet over tid, med sterk strukturering, økende ombordfrysing, ombordproduksjon og integrering utover i verdikjeden ha mindre behov for skjerming enn hvis situasjonen er motsatt.

Dette kombinert med at flertallet i arbeidsgruppa heller ikke så betydninga av å se på hvordan næringa, på sjø og land har utviklet seg de siste 60 årene, mener FHL har begrenset arbeidsgruppas plattform til å kunne gjøre tidsriktige tilpasninger i lova. Og som kunne sikre ei framtidsetta og solid råfisklov.

Den historiske bakgrunnen for innføring av råfisklova var som det framgår av rapporten knyttet til sosiale og økonomiske forhold i mellomkrigstida, og til skeiv fordeling av både makt og økonomi mellom fiskene og industri i denne perioden. Vi hadde i Nord-Norge en væreeierøkonomi der fiskekjøperne hadde stor makt og sterkere økonomiske ressurser enn



fiskerne. Fiskeriene var åpne og preget av en sterk tilvekst av åpne fiskefartøy i forbindelse med arbeidsledigheten på 30-tallet. Dette er det historiske bakteppet som danner legitimiteten til å gi fiskerne monopolrettigheter på bekostning av fiskeindustrien.

I mellomtiden har vi opplevd at staten har hatt en periode med subsidiering av næringa, og hvor lovverket i så måte var sentralt for fordeling av statlige bidrag. I dag er næringa subsidiefri og lover virker hovedsakelig igjen etter den opprinnelige intensjonen, å beskytte flåteleddet.

Et sentralt spørsmål i forhold til legitimiteten til fiskesalgslagenes ensidige rett til fastsettelse av minstepriser og alminnelige salgsbetingelser blir dermed om rederne og fiskerne er ei utsatt gruppe, og om det er økonomiske skjevheter som kan legitimere at ei gruppe privatnæringsdrivende (fiskeindustrien) skal pålegges risikoavlastning overfor ei annen gruppe privat næringsdrivende (rederne/ fiskerne).

#### Lønnsomhet i flåten og fiskeindustrien

Et av hovedbildene i etterkrigstida har vært at de ulike fiskerier har blitt adgangsregulert med bakgrunn i økt fokus på at fisken er en begrenset ressurs, og at det er behov for totalkvoter i henhold til faglige anbefalinger. Det har samtidig blitt gjennomført en omfattende statsstøttet strukturpolitikk på flåteleddet, som har gitt grunnlag for en stadig bedret økonomi for flåteleddet.

FHL mener derfor at det burde være sentralt å diskutere følgende to problemstillinger i sammenheng med en gjennomgang av råfisklova:

1. I hvilken grad har flåten behov for skjerming eller risikoavlastning, og er det ulike grader av behov i ulike deler av flåten?
2. Hvis det er behov må det vurderes hvem som skal stå for den økonomiske risiko for skjerminga, og om det er naturlig at en økonomisk marginal fiskeindustri skal ha denne samfunnsoppgava?

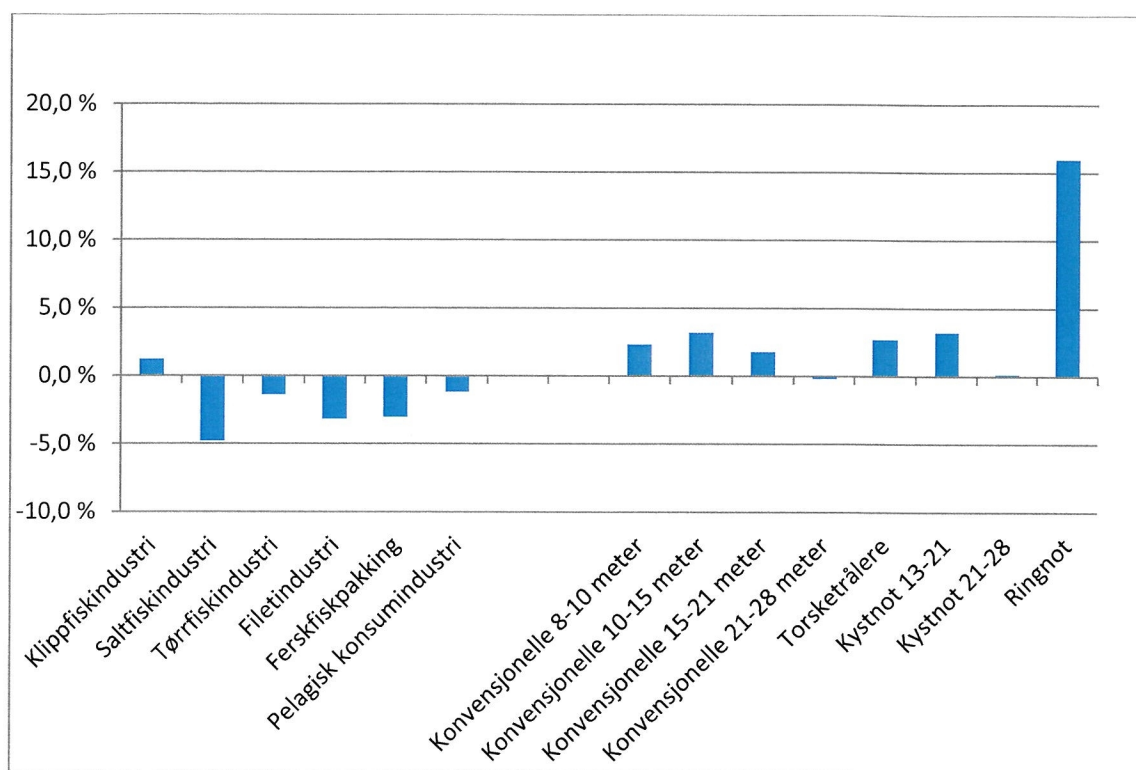
Med bakgrunn i de årlige driftsundersøkelsene fra Fiskeridirektoratet og lønnsomhetsundersøkelsene i fiskeindustrien (Nofima) har FHL sett på resultatene i ulike deler av fiskeflåten, og for ulike sektorer og anvendelser i fiskeindustrien (se figur 1). Hovedbildet for fiskeindustrien er at det har vært negativt resultat over flere år. Unntaket er klippfiskeindustrien. For fiskeflåten er derimot hovedbildet at det over tid har vært et akseptabelt til godt resultat, med unntak av ringnot som har en eksepsjonell god lønnsomhet. Havfiskeflåten i pelagisk sektor er såpass strukturert at det har gitt grunnlag for å ta ut grunnrente.

Tallene fra driftsundersøkelsene og lønnsomhetsundersøkelsene gjør at vi kan slå fast følgende forhold:

1. Fiskeindustrien har ikke i dag en generell økonomisk makt over flåten som tilsier at fiskeindustrien som gruppe av selvstendige næringsdrivende har grunnlag for å skjerme flåten.
2. Fiskeflåten har gjennomgående akseptabel til god lønnsomhet og har ikke generelt et skjermingsbehov.

3. Skal ei eventuell skjerming opprettholdes bør den derfor prinsipielt sett knyttes opp mot staten, og staten vil da kunne vurdere kostnadene opp mot andre tiltak som f. eks. åpning for strukturtiltak.
4. Hvis det skal videreføres ordninger som på tross av dette pålegger fiskeindustrien skjerming gjennom minstepriser og lignende, så må det etableres ordninger som bidrar til å skape likeverdig makt mellom aktørene.

**Figur 1 Resultat for skatt i prosent av driftsinntekter - Gjennomsnitt 2003-2009**



### Eierskap til salgslagene

For FHL var det viktig at gjennomgangen av råfisklova ville åpne for realitetsvurderinger også på sentrale stridsområder, særlig eierskap til salgslagene. FHL mener at et nøytralt eierskap til salgslagene er den endringa som best kan skape legitimitet for salgslagene i hele verdikjeden. Det vil også føre til at mer praktiske problemstillinger kunne løses ved at de ulike parter ble representert i salgslagenes styrende organer. Det kan ikke være riktig at rederne som gjennom den statsstøttete strukturendringa som har skjedd i flåten de senere tiår, med påfølgende sterk verdiøkning av rettigheter og betydelig bedret lønnsomhet, fortsatt skal ha lovbeskyttet rett til å pålegge sin forretningsmessige motpart et regelverk som denne er grunnleggende uenig i.

FHL ønsket på dette vesentlige punktet ei videre fortolkning av mandatet enn flertallet i utvalget, og ba derfor om at det ble innhentet ei avklaring fra oppdragsgiver på fortolkninga av mandatet. FHL tar til etterretning at fiskeri- og kystministeren ikke ønsket at eierskap til



salgslagene skulle omfattes av gjennomgangen av råfisklova, men at dette derfor lå utenfor mandatet til arbeidsgruppa.

For FHL har det i dette arbeidet vært viktig å fremme et regelverk som kan skape en bredere legitimitet til salgslagene og til råfisklova. Uten at oppdragsgiver ønsker å gå inn i kjernen av problemstillinga er FHL urolig for at man etter dette arbeidet vil stå igjen med forslag til mindre tilpasninger i et lovverk som ikke vil kunne stå seg over tid, og som ikke gir et system som både fiskerne og industrien har tillit til. Med tanke på at lova har vært i funksjon i 60 år uten større endringer, og at det ble nedsatt et partssammensatt utvalg for å gjennomgå lova, er FHL forundret over at en ikke ønsket å åpne for diskusjoner rundt de reelle problemstillinger knyttet til råfisklova.

## Arbeidsgruppas forslag

### 1. **Twisteløsning ved uenighet mellom salgslag og berørte parter om minstepris**

Arbeidsgruppa mener at fiskesalgslagene fortsatt skal kunne fastsette minstepriser. I dag fastsettes minstepriser ensidig av salgslagene etter prisdrøftelser med industrien, og i de fleste tilfeller i samsvar med avtale med industrien. Arbeidsgruppa mener videre at industrien må få økt innflytelse ved minsteprisfastsettelsene for å bedre legitimitetsproblemene. Dersom partene ikke oppnår enighet under forhandlinger er arbeidsgruppa derimot delt på hvilke løsningsmekanismer som er ønskelig. Så lenge salgslagene videreføres som et ensidig fiskereid monopol mener FHL at fastsettelse av minstepris ved uenighet må flyttes ut av monopollet. Denne oppfatninga deles av et flertall i arbeidsgruppa.

#### Flertallets forslag: Oppmannsordning og LOs forslag om voldgiftsnemnd

FHL mener, som nevnt innledningsvis at et nøytralt eierskap til salgslagene er den viktigste faktoren for å skape langsiktig tillit til råfisklova og utøvelsen av lova. Så lenge det ikke åpnes for dette må det etableres tvisteløsningsmekanismer som er brede nok til at man både kan få avklaringer på spørsmål knyttet til selve minsteprisfastsettelsen, men også tvister knyttet til organisering av handelen, og i hvilken grad salgslag skal kunne intervensere i normale forretningsforhold mellom bedrifter på sjø og land.

FHL mener derfor at det må innføres ei ordning som baserer seg på en nøytral tredjepart med legitimitet i hele verdikjeden. Det er FHL underordnet om dette organiseres som en Oppmannsordning slik FHL, NSL og utvalgets leder har foreslått, eller om det organiseres som en voldgiftsnemnd slik LO foreslår. Det sentrale er at selve beslutningen ved konflikt flyttes bort fra salgslagene. Ved konflikter bør oppmannen/voldgiftsnemnden ha mandat til å kunne foreta endelig avgjørelse.

#### Mindretallets forslag: Mekling mellom partene og myndighet for salgslaget til å fastsette minstepris dersom det ikke oppnås avtale

Fiskersida ønsker å videreføre meklingsordninga etter samme modell som prøveordninga fra 2007-2008. Dersom mekling ikke fører fram, kan salgslaget, som nå bestemmer minstepris. Fiskerrepresentantene i arbeidsgruppa mener ".... at den negative holdninga som fiskerne hadde til prøveordninga i 2007 – 2008 ikke skyldtes meklinga i seg selv. Disse medlemmer mener det, trolig på bakgrunn av politisk agenda, foregikk et misbruk av prøveordninga. Det vises til at problemstillinger som partene med et minimum av forhandlingsvilje kunne løst på egen hånd, ble brakt inn for mekling. Kristoffersen, Nakken og Fjeldskår tror et slikt misbruk vil avta dersom ordninga blir gjort permanent".

Av evalueringa som ble gjort av prøveordninga med mekling framgår det at ingen av aktørene på fiskersida, verken i pelagisk sektor eller i hvitfisksektoren ønsker ei videreføring av prøveordninga. Dette viser at salgslagene og fiskerne så meklingsinstansen som ei ordning som utfordret fiskernes absolutte monopolstilling og suverene rett til å fastsette de minstepriser de finner ønskelig uten innblanding fra tredjepart. Selv om realiteten var at salgslagene ensidig kunne fastsette minstepriser uavhengig av hva meklingsinstansen måtte anbefale, medførte ordninga at salgslagene anså at de mistet makt og ingen gir frivillig fra seg makt.

På industrisida mente et flertall både i pelagisk sektor og i hvitfisksektoren at prøveordninga ikke reelt hadde gitt dem en forbedret forhandlings situasjon. Realiteten var jo stadig at salgslaget kunne fastsette den pris det ønsket. Det vokste derfor frem en forståelse av at skulle ordninga virkelig få betydning og jevne ut partenes forhandlingsstyrke, måtte meklingsnemnda erstattes av ei voldgiftsnemnd som kunne fastsette minsteprisene med endelig virkning. Likevel så mange aktører i pelagisk sektor meklingsinstansen som nyttig idet ordninga bidro til at Sildesalgslaget fremskaffet bedre dokumentasjon for sine forslag i minsteprisdøftelsene. Men viktigst var at man ikke trengte å la seg presse til å godta for høye minstepriser i frykt for at laget uten enighet ville fastsette enda høyere minstepriser. Med meklingsordninga i kraft kunne kjøperne nå fastholde en minstepris de kunne forsvare og forlange mekling.

FHL er derfor ikke enig i den virkelighetsbeskrivelse som fiskersida gir. Når det gjelder påstanden om misbruk av ordninga mener FHL at de hyppige meklingsene i pelagisk sektor skyldes at det her har vært sterkere uenighet og et vanskeligere forhandlingsklima og en steilere holdning i Sildesalgslaget enn i de andre salgslagene. Årsakene til dette er mange.

## **2. Fastsettelse av salgsvilkår, herunder omsetningsforhold**

Etter råfisklova § 4 fastsetter salgslaget i dag gjennom forretningsreglene salgsvilkår som for eksempel krav om garanti og andre betalingsvilkår, vilkår for leveringsavtaler, at salget skal foregå ved auksjon og det kan fastsettes utbudsområde for fangstene.

Et flertall i arbeidsgruppa (representantene fra Norges Fiskarlag, Norges kystfiskarlag, LO og arbeidsgruppas leder) mener salgsvilkår og omsetningsformer skal fastsettes av fiskesalgslagene på samme måte som i dag. Dette flertallet mener at salgslagene skal legge til rette for at fiskerne som gruppe kan nyttiggjøre seg fangstene på best mulig måte og salgslagene må derfor når det anses nødvendig bestemme om salget for eksempel skal foregå ved hjelp av auksjon, om det skal åpnes for leveringsavtaler m.v. Det framheves at det her er tale om bestemmelser som salgslagene må kunne fastsette ensidig på vegne av fiskerne.

Flertallet legger her til grunn at de vilkår som selger i vanlige avtaleforhold fastsetter skal salgslagene kunne fastsette på vegne av fiskerne. FHL mener at dette ikke er juridisk riktig og at det i tillegg er feil å trekke paralleller mellom salg mellom frie parter og omsetning gjennom et absolutt monopol. Det vises her til følgende enstemmige uttalelse fra Høyesterett: *"Råfisklagets fastsettelse av priser og andre salgsvilkår for fiskernes salg av råfisk er basert på den myndighet laget er gitt med hjemmel i råfiskloven. Ved utøvelsen av denne virksomhet må laget holde seg innenfor de rammer som følger av denne hjemmel. Den (prisfastsettelsen) kan ikke utvides eller suppleres på grunnlag av hva laget kunne ha foretatt om det hadde vært eier eller selger av råfisken, eller om det hadde representert alle fiskere på frivillig basis".*



FHL mener følgelig at salgslagene ikke har det handlingsrommet som flertallet gir uttrykk for på dette punktet. Med unntak av mindre salgslag sør i landet, som selv kjøper fisken av fiskerne og selger den videre i egen regning, er de store salgslagene kun en formidler av salg mellom fisker og kjøper. Det er også viktig å ha med seg at flere store rederier ikke omsetter fisken gjennom salgslag på frivillig grunnlag som Høyesterett presiserer.

FHL mener derfor at fiskesalgslagenes rolle ikke må være så omfattende at de hindrer utvikling av normale og tette forretningsmessige forhold mellom rederier/fiskere og industrien som skulle ha vært to likeverdige aktører i sjømatnæringen. I pelagisk sektor opplever man at Sildesalgslaget gjennom sine omsetningsbestemmelser lager formelle bestemmelser som hindrer næringsutvikling i pelagisk sektor. Vår erfaring er at konflikter mellom industri og fiskesalgslag i minst like stor grad har vært knyttet til selve organiseringa av handelen, som til selve minstepørsmålet.

Et mindretall bestående av FHL og NSL mener derfor at salgsvilkår, herunder oppgjørsordninger og omsetningsformer, skal bestemmes av partene i fellesskap, og fastsettes av fiskesalgslaget. Dersom partene gjennom drøftinger ikke oppnår enighet om salgsvilkårene mener FHL og NSL at partene må legge fram sine respektive forslag for oppmannen, som må velge et av forslagene.

### **3. Regulering og dirigering**

Råfiskloven § 5 gir i dag salgslagene fullmakt til å regulere fisket av hensyn til avtaket eller for å oppnå en hensiktsmessig utnyttelse av fangstene. Etter § 6 gis salgslagene fullmakt til å dirigere fangster til bestemte kjøpere eller til bestemt anvendelse når det anses nødvendig. Arbeidsgruppa går inn for å videreføre disse fullmaktene til salgslagene, men er delt i synet på hvorvidt reguleringene skal underkastes en særskilt lovlighetskontroll.

Et mindretall bestående av FHL og NSL mener industrien bør gis større mulighet for innflytelse når fiskesalgslagene gjør bruk av råfisklovens regulerings- og dirigeringshjemler. FHL mener at fiskesalgslagenes fullmakter til å regulere og dirigere fisket kan videreføres innenfor de rammer som gjelder i dag. Vi mener likevel at industrien bør gis mulighet til å gjøre vedtaket om regulering eller dirigering til gjenstand for lovkontroll, det vil si kontroll av at avgjørelsen har tilstrekkelig hjemmel i lova. Denne lovkontrollen bør utføres av en nøytral oppmann. FHLog NSLs forslag på dette punktet innebærer en mulighet til å påklage avgjørelsen inn for oppmannen dersom industrien mener at begrunnelsen for tiltaket klart faller utenfor de rammene som fiskesalgslaget har fått.

Flertallet i arbeidsgruppa (representantene fra Norges Fiskarlag, Norges kystfiskarlag, LO og arbeidsgruppas leder) kan ikke se at det foreligger hensyn som tilsier at nevnte reguleringer bør undergis et særskilt opplegg for lovlighetskontroll. For industrien representerer salgslagenes fullmakt til å regulere og dirigere fisket en offentlig maktutøving. Dersom en slik fullmakt skal ha legitimitet hos industrien må det både settes krav om at industrien må varsles før en slik regulering iverksettes, videre må industrien kunne klage vedtaket inn for oppmann dersom en mener at begrunnelsen for tiltaket faller utenfor rammene som salgslaget har fått. Forutsatt at slike reguleringer kan bli tatt opp med oppmannen, gir det en viss garanti mot at ubegrunnede reguleringer blir innført og ikke minst at de ikke blir stående lengere enn nødvendig og på den måten presse opp prisene.


Avslutningsvis vil FHL understreke at en av hovedutfordringene knyttet til manglende legitimitet er at den ene part har ensidige rettigheter og en ensidig makt. Legitimitet i forhold



til disse spørsmålene må derfor løses ved at de omstridte deler av råfisklovas virkeområde løftes ut av salgslagene, og over til en institusjon hvor ikke den ene part har eierrettighetene eller en ensidig rett.

Det mest naturlige ville vært å endre eierskapet til salgslagene. En slik endring ville gitt økt legitimitet, men dette falt altså utenfor arbeidsgruppas mandat. FHL mener derfor at salgslagene må fratras retten til ensidig å kunne fastsette minstepriser og alminnelige salgsbetingelser. Denne retten må flyttes over til et nytt organ som oppfattes som nøytralt.

Med vennlig hilsen  
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening



Geir Ove Ystmark



Kristin Alnes