

Nærings- og Fiskeridepartement
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Sendt pr e-post: postmottak@nfd.dep.no

Your ref.:

Our ref.: [Reference]

Date: 07.08.2025

Pelagia – Fiskesalgsloven - Innspill til Nærings og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (NDF) varslet Stortinget i 2024 i Kvotemeldingen om at det hadde til hensikt å gjennomføre en etterkontroll av hvordan Fiskesalgslova (LOV-2013-06-21-75) fungerer. Som kjent ble loven vedtatt i 2013 og innført fra 1.1.2014. Det har i løpet av våren 2025 vært gjennomført en rekke innspillmøter med salgslagene, sjømatnæringens organisasjoner, kunnskapsinstitusjoner og akademia.

Departementet har senere valgt å utvide kretsen av personer og bedrifter som det ønsker å høre. Den 15. juni sendte det ut en åpen invitasjon til andre berørte parter om å komme med innspill. Fristen for innspill er 15. august 2025. Herved svarer Pelagia AS på denne invitasjonen.

Bakgrunn

Pelagia AS er et selskap som utøver sitt virke innen pelagisk sektor. Selskapet har lang erfaring i kjøp, bearbeiding og salg av pelagisk fisk og – som enhver bedrift - ønske den å utvikle seg og sikre sin fremtid.

Pelagia har i første rekke sterke innvendinger til at Fiskesalgslova § 10 setter den alminnelige avtalefrihet mellom selger og kjøper ut av kraft. Med lovs kraft er en organisasjon av fiskere gitt retten til å bestemme både omsetningsform og

forretningsvilkårene som gjelder når en reder selger en fiskefangst til en fiskekjøper. Dette er en fremmed regel i dagens Norge og i en moderne markedsøkonomi.

Bestemmelsen var også omstridt da loven ble vedtatt i 2013. Loven ble forberedt av et utvalg hvor både landsiden og fiskersiden deltok (tre fra kjøpersiden, tre fra fiskersiden, en fra LO, i tillegg til leder, lagdommer Ove Midtun). Kjøpersiden var klar motstander av at fiskersiden skulle beholde adgangen til egenhendig å fastsette omsetningsform og forretningsvilkår og avga stemme for det standpunktet. Med tre stemmer mot fem ble de sentrale delene av råfisklovsordningen likevel videreført i utvalgets forslag.

Det er vanskelig å forstå at de to medlemmene som ikke hadde direkte partsinteresser, dvs. representanten for LO og formannen, stemte for en ordning som til de grader avviker fra avtalefrihetens prinsipp slik det oppfattes i dag. De forholdene som i sin tid (tidlig 1900-tall) begrunnet en sterk beskyttelse av fiskersiden, er forsvunnet. Antallet fiskere og fartøyer er falt dramatisk, samtidig som den samlede fangsten har økt. Næringen er i dag en helt annen enn da regulering av førstehåndsomsetningen startet så tidlig som med den såkalte sildelova i 1929.

Noen nøkkeltall underbygger det. Det var 125 000 fiskere i 1948, i dag er det i underkant av 10 000 tilbake. I pelagisk sektor var det i 1950-årene 650 snurpere. Gjennom en kraftig effektivisering, særlig fra 1960-tallet og fremover, og ved å slå sammen konsesjoner, er dette tallet redusert til om lag 65 ringnotfartøyer. Blant annet fordi kolmule i mellomtiden er blitt en del av ringnotnæringens fangstportefølje, er samtidig totalfangsten betydelig økt. I 2023 var totalfangst av pelagisk fisk 1 261 102 tonn til en verdi av 10,8 mrd. kr. Av dette stod 64 ringnotsnurpere for en fangst på 844 264 tonn, 17 pelagiske trålere for 157 981 tonn og 40 kystfartøy med not over 21,35 meter for 171 379 tonn; det gjenværende ble fangst av mindre kystfartøy (kilde: Fiskeridirektoratet). Ettersom ringnotfartøyer i større grad enn industritrålerne fisker verdifulle arter som makrell og sild, er deres andel av fangstverdien større enn andelen av kvantum.

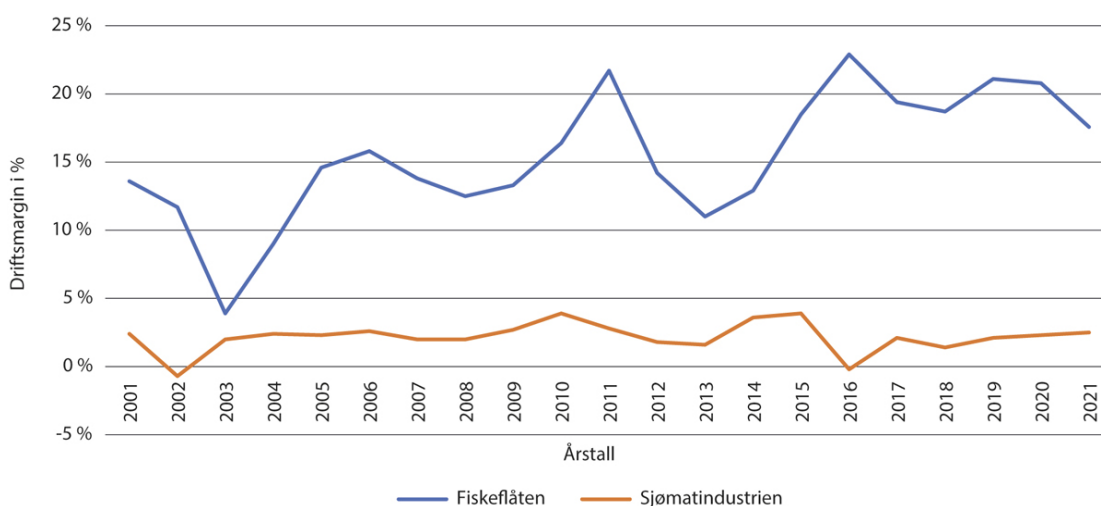
Ringnotfartøy eies i hovedsak av familierederier. Ettersom enkelte eier to eller flere fartøy, er eierkonsentrasjonen større enn hva totaltallet av ringnotfartøyer viser. Det anslås at ringnotflåten eies av anslagsvis 40 rederier. Slik vedtektene i Norges Sildesalgslag er bygget opp, er det disse rederne som har den reelle makten i laget.

Har denne makt-ubalansen mellom selger og kjøper noen konsekvenser? Vi mener klart ja fordi markedsstrukturen på førstehånd er karakterisert ved mange kjøpere på etterspørselssiden, mens det på tilbudssiden er etablert et monopol – Norges Sildesalgslag. I økonomisk forstand representerer dette et *legalmonopol*. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at salgslaget sine rettigheter til ensidig å fastsette omsetningsform og forretningsvilkår går langt utover den markedsrett som normalt assosieres med monopol.

Bærekraftig forvaltede fiskebestander kan gi opphav til et økonomisk overskudd som er en avkastning utover det som er nødvendig for å kompensere innsats av arbeidskraft og kapital. Dette blir ofte omtalt som ressursrente. Mange fiskebestander i Nord-Atlanteren genererer

slike overskudd, bl.a. fordi de er regulert ved kvoter og fangsttynnsats. En konsekvens av markedsstrukturen på førstehånd i Norge er at mesteparten av dette overskuddet tilfaller fangstsektoren, med lite eller intet av overskuddet til andre deler av verdikjeden. En indikasjon på dette er at i perioden 2002-21 har gjennomsnittlig årlig driftsmargin innen sjømatindustrien variert mellom -0,2% og 3,9%, mens den i flåten har variert mellom 11% og 21,1%. Dette gir en pekepinn på at en gjennom monopolisering av førstehåndsomsetningen oppnår en inntektsfordeling med maksimalt til flåteleddet og bare marginalt til øvrige deler i verdikjeden.

Denne markedsstrukturen har også andre implikasjoner. For det første resulterer den i en suboptimering. I stedet for å maksimere samlet verdiskaping fra fiskeressursene gjennom hele verdikjeden, optimeres avkastningen til flåteleddet. For det andre fikk man en kortsiktig tilpasning heller enn optimering på lang sikt, som vil være i nasjonal interesse. Slik dagens lov praktiseres er muligheten for Norge til å få høyest mulig markedsverdi på en nasjonal ressurs kraftig redusert.



Figur. Driftsmarginer i fiskeflåten og sjømatindustrien 2002-21 i %.

Kilde: Kvotemeldingen (2024).

Allerede i 1990 ble det pekt på dette. I et utvalg som tidligere fiskeriminister Moxnes ledet den gang (Moxnesutvalget), sier industri- og kjøpersiden:

«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. Grovt sett kan man si at det står like mye bak av kapital og arbeid på land som på sjøen. Det vil derfor være et mer tidsmessig syn å hevde at sjø og land utfører hver sin del av den samlede aktivitet i næringen, og at partene er gjensidig avhengige av hverandre. Det virker i dag urimelig at den ene parten skal ha en monopolstilling vis-a-vis den andre. I økonomisk sammenheng er det ikke lenger tale om en "sterk" og en "svak" part, slik det kunne være da råfiskloven ble vedtatt. Tiden er derfor etter disse medlemmenes oppfatning inne til å endre råfiskloven i takt med samfunnsutviklingen.»

FHL – forløperen til Sjømat Norge – sier i substans mye av det samme i sin uttalelse til Fiskesalgslagsloven 23 år etter:

«Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) meiner at det er viktig å fremme eit regelverk som kan skape ein breiare legitimitet for salslaga og råfisklova. Ordninga i dag med organisering av minsteprisdrøftingar og fastsetjing av salsvilkår fører, etter FHL sitt syn, til ein udemokratisk og systematisk maktubalanse mellom flåten og industrien. Ein slik systematisk og institusjonalisert maktubalanse fører i seg sjølv til at det er svak legitimitet knytt til nivå for minsteprisar og salsvilkår, vert det uttalt. FHL stiller spørsmål ved om det er behov for ein slik institusjonalisert maktubalanse mellom industrien og fiskeflåten, og om det er alternative innretningar som kan sikre at makta vert meir jamt fordelt innanfor dei rammer som mandatet for arbeidsgruppa gjev.

FHL understrekar at ei av hovudutfordringane knytt til manglande legitimitet er at den eine parten har einsidige rettar og ei einsidig makt.»

Vi er kommet til august 2025. Det er altså det gått enda et tiår. Konsentrasjonen i flåteleddet har fortsatt i samme retning uten at det har fått konsekvenser for maktfordelingen. Ingen synes å være i stand til å ta konsekvensen av at samfunnsforholdene er fundamentalt endret. Fra å være fiskernes strid for å få en rettferdig rettsbeskyttelse, er dette blitt til redernes kamp for å beholde sine privilegier.

Skadevirkningene for Pelagia

De konkrete skadevirkningene for Pelagia knytter seg særlig til at NSL fastsetter forretningsvilkår som har som formål å gi sine eiere best pris på råstoffet. I praksis har NSL fastsatt at all fisk skal omsettes på en blind auksjon. Begrunnelsen fra NSL sin side utad til allmennheten er ikke at det sikrer eierne best mulig pris, men at auksjon skal sikre at alle kjøpere får lik tilgang til råstoff. En slik argumentasjon ser helt bort fra miljøaspektet ved at båtene ikke kan avtale leveranse nærmest fangstfeltet, at industrien er fratatt enhver mulighet til å planlegge produksjon hvor markedsarbeidet blir svekket med påfølgende lavere pris for norsk råstoff.

Det finnes marginale unntak til auksjonspåbudet, men som hovedregel kan slike avtaler mellom reder og kjøper bare inngås i periodene etter at de norske båtene er ferdige med sitt fiske. Utenlandske fartøy, som så godt som aldri ønsker å omsette på auksjon, er dermed utestengt fra å konkurrere og norsk industri må vente med å kjøpe dette råstoffet fra disse til etter de norske fiske-periodene. Dette fører til mindre konkurranse for de norske fartøyene, men først og fremst fratar det norsk industri mulighet til å kjøpe råstoff fra alle som vil levere hele året..

Omkring 50-75 % av bestandene av sild, makrell og kolmule i det nordøstlige Atlanterhavet høstes som kjent av de øvrige kyststatene. Det er i Pelagia – og også Norges – interesse at så mye som mulig av dette landes i Norge. Det gir større verdiskaping og flere arbeidsplasser og befester norsk industri som en ledende aktør i verdikjeden. Det var foredlingsindustrien som i sin tid åpnet døren for å bruke makrell til konsum i Japan, og skapte et alternativ til evig «oppmaling».

Når det allmenne prinsippet om avtalefrihet settes ut av funksjon og erstattes med en obligatorisk auksjon, skaper det usikkerhet hos mulige leverandører. Fiskeren kan ikke selv

velge i hvilken havn han skal lande fisken. Dessuten foretrekker mange fiskere en fast og sikker pris i stedet for den casino-beslektede usikkerheten som er typisk i enhver auksjon. Pelagia er av den oppfatning at NSL gjennom forretningsreglene ikke bare svekker norsk industri i forhold til utenlandske konkurrenter, men Pelagia har som regel betalt bedre for råstoff kjøpt på avtaler etter de norske (auksjons)sesonger rett og slett fordi vi da kan gjøre avtaler i markedet og kan planlegge produksjon mere effektivt. Pelagia mener at verdiskapningen av norsk fisk svekkes gjennom NSL sine auksjons-påbud, noe som også i sin tid ble påpekt av Tveterås utvalget. Det understrekes likevel at Pelagia ikke er prinsipielt imot at auksjon kan være en hensiktsmessig måte for en reder å omsette sin fangst, men det må være et bevisst valg fra rederiene ikke en tvang som fratar kjøper og selger retten til å inngå avtale hvis begge parter ønsker det.

Det er viktig å merke seg at utenlandske fiskere er rettsløse i dette spillet. En utenlandsk fisker som vil levere i Norge, må tilpasse seg bestemmelsen til og selge gjennom NSL. Han har ingen «stemme» i laget, rett og slett fordi utenlandske fiskere ikke har adgang til å bli medlem av NSL. Det skal også legges til at salg av fisk til utenlandske kjøpere må gå gjennom salgslaget.

I sum fører dette til færre landinger av utenlandsk råstoff i Norge. Et symptom er at det nesten ikke landes sild til konsum fra utenlandske fartøyer i Norge. Pelagia har rik erfaring med situasjoner hvor utenlandske fartøyer heller finner en kjøper utenfor Norge der det ikke er usikkerhet om pris eller leveringssted. Utsagn fra danske pelagiske fiskeres PO underbygger dette.

En obligatorisk auksjonspraksis skaper også andre utfordringer. En kjøper av fisk er ett ledd i en verdikjede, og hele meningen med hans virksomhet er å selge produktet videre til neste ledd. Som overalt ellers i samfunnet er de som omsetter pelagisk råstoff og produkter, etter hvert blitt færre og større. Disse krever garanti for leveringssikkerhet på de volumene de har behov for. Et normalt svar på en slik utfordring er ryggdekning i form av langsiktige leveringsavtaler med leverandøren, dvs. redere.

Hvert ledd i en verdikjede må ha en naturlig rett til å kunne utvikle seg. Hvis en slik utvikling av en bedrift krever tilførsel av kapital – også gjennom en børsnotering – vil den som skal investere, selvsagt reagere på den ubalansen i forholdet mellom kjøper og selger som FSL § 10 skaper. En slik ubalanse finnes ikke i noe annet normalt forretningsforhold som vi har kjennskap til.

Presiseringer

Det er gjeldende rett i Norge at fiskere har adgang til å slutte seg sammen i salgsorganisasjoner, og at slike organisasjoner kan praktisere felles salgsbetingelser. En slik adgang har fiskerne – og bøndene – for øvrig også i EU, på visse vilkår (ref. forordning (EU) nr. 1379/2013 artikkel 41).

En grunnleggende forutsetning for en slik organisasjon er at en slik tilslutning skjer frivillig, og at medlemskapet kan avsluttes når fiskeren (eller bonden) ønsker å bringe det til opphør.

Et mannskap på et fiskefartøy er normalt selvstendige lottfiskere – dvs. får en andel av fangstverdien – og skal selv kunne bestemme om de vil bli medlem.

Vedtektene til Norges Sildesalgslag sier at «*Medlemmenes rettigheter og plikter er knyttet til hvert enkelt fartøy (medlemsfartøyet)*» I praksis bestemmer derfor rederen om fartøyet skal meldes inn eller ut av laget. Maktforholdet mellom reder og lottfisker er trolig slik at sistnevnte ikke har noe reelt valg.

For fullstendighetens skyld bemerkes at en slik forretningsmessig atferd ville vært konkurranserettslig ulovlig for alle andre ledd i sjømatens verdikjede, inklusive for fiskekjøperen.

Fiskeridirektoratet bruker salgslagene som mellommann for sin statistikkinnhenting. For enhver fangst utferdiges en leverings- eller sluttseddel. Staten kunne ha valgt å organisere seg annerledes og gitt hvert enkelt fartøy en plikt til å innrapportere fangst direkte til Fiskeridirektoratets kvotekontroll slik det gjøres i flere andre land. En slik ordning ble i sin tid valgt for utenlandske fartøyer. Oppheves FSL § 10, vil en likevel kunne pålegge kjøper og selger i et direktesalg en plikt til å sende sluttseddel via laget.

Fiskesalgslagsloven gir salgslagene en uttrykkelig rett til å fastsette minste lovlige omsetningspris. En slik adgang var ikke uttrykkelig uttalt i den gamle råfiskloven, men adgangen ble tolket inn i den. Pelagia har prinsipielle innvendinger til at den ene part i et forretningsforhold kan fastsette en minste lovlige pris, en rett det ikke finnes paralleller til i noen andre næringer (eventuelt med unntak for landbruket). Loven er dessuten helt unødvendig. I Norge finnes det alt en lov som gir staten en slik adgang. Pristiltaksloven av 1993 gjør det mulig for staten å fastsette bestemte priser når samfunnsmessige forhold nødvendiggjør det. Det er i praksis likevel vanskelig å forestille seg at slike «samfunnsmessige forhold» skal gjøre seg gjeldende for fisk, et marked der er tilbudet bestemmes av naturen og forvaltning, og ikke vil kunne økes, mens etterspørselen er stadig stigende.

Forholdet til EØS-retten

I Stortingsproposisjon 93L (2012-13) om *Lov om førstehandsomsetning av villlevande marine ressurser (fiskesalgslagslova)*, finner vi ikke spor av EØS-perspektivet. Det er oppsiktsvekkende – og prinsipielt en alvorlig saksbehandlingsfeil – at departementet har invitert Stortinget til å vedta en lov som kan være – og etter vårt syn er – i strid med de forpliktelsen Norge har påtatt seg i EØS. I EØS-avtalen finnes det en egen protokoll, protokoll 9, som angår handel med fisk og fiskeprodukter. For ordens skyld: En protokoll har samme gyldighet som selve traktaten.

Partene forhandlet seg den gang frem til at lovgivningen på dette området ikke skulle være lik «ord for ord», men at det skulle være så pass høy grad av rettslikhet at det indre marked – som Norge var blitt en del av – kunne fungere uten konkurransevridning. Protokoll 9 artikkel 4. 2 inneholder en forpliktelse om det.

Av årsaker som tilhører historien, er forpliktelsen en såkalt hensiktsbestemmelse. Før EØS-avtalen ble endelig undertegnet følte man fra norsk side et behov for å konkretisere den, og det ble forhandlet frem en Felleserklæring om hvordan art. 4.2. skulle forstås. Erklæringen er tatt inn i selve EØS-forhandlingsdokumentet.

Konklusjonen var at det per 1992 var tilstrekkelig likhet mellom den norske råfisklovsordningen og markedsordningen i EU til at de kunne eksistere side om side uten konkurransevridning. Det var imidlertid en helt klar forutsetning at endret EU sin markedsordning, måtte Norge tilpasse seg den. Det er jo en slik ordning EØS-avtalen bygger på, når en ser bort fra – den hittil ubrukte - voretten.

I 2013 gjennomførte EU en omfattende reform i sin markedsordning. Det er adgang for fiskere å organisere seg i salgsorganisasjoner – kalt produsentorganisasjoner (PO). I EU har produsentorganisasjonene en sterkt begrenset adgang til å opptre i strid med konkurransereglene. Rådsforordning 1379/2013 artikkel 41 gir rammene for dette unntaket.

I den gjeldende markedsordningen kan ikke en produsentorganisasjon pålegge fiskere som ikke er medlem av organisasjon, å følge de forretningsreglene som gjelder for medlemmene. Fiskesalagslova § 10 er med andre ord i strid med de forpliktelsen Norge har påtatt seg i EØS.

Pelagia har forelagt dette rettsspørsmålet for Nærings- og fiskeridepartementet. Det skjedde 11. november 2024, og selskapet fikk svar 6. juni 2025. Departementet deler ikke Pelagias syn. Det erkjenner at felleserklæringen fra 1991 forplikter Norge og at EUs markedsordning er endret siden det, men det mener at endringen ikke er «vesentlig». Det er Pelagia ikke enig i og har kommet med innsigelser.

Samtidig har Pelagia tatt dette rettsspørsmålet opp med ESA. ESA er kompetent til å vurdere om fiskesalagslova § 10 strider mot den retten til fri etablering i fiskeindustrien i Norge som EØS-avtalen gir alle EØS-borgere, etter EØS-avtalen artikkel 31. Etter Pelagias oppfatning strider lovens ordning også mot denne delen av EØS-avtalen. Saken er under behandling. Vi regner med at ESA i løpet av høsten 2025 vil komme med en vurdering.

Konklusjon.

For Pelagia er det et hovedmål at avtalefriheten mellom selger og kjøper i pelagisk sektor gjenopprettes.

Med vennlig hilsen

Pelagia AS

Egil Magne Haugstad

Daglig leder/styreleder

