



Regjeringa sin strategi for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien



Innhold

1	Innleiing	3
1.1	Bakgrunn for strategien.....	3
1.2	Føresetnadene for og oppbygginga av strategien.....	3
2	Status for norsk sjømatindustri	6
2.1	Historisk utvikling i fiskeindustrien.....	6
2.2	Næringsstruktur og eigarskap.....	7
2.3	Produksjon og bearbeiding	9
2.4	Sysselsetjing	12
2.5	Lønsemd og verdiskaping.....	15
3	Forhold som påverkar talet på heilårige arbeidsplassar	19
3.1	Råstofftilgang	19
3.2	Råstoffkvalitet	24
3.3	Råstoffmarknaden	25
3.4	Forbrukarkrav	26
3.5	Marknadstilgang	26
3.6	Tilgang til kompetanse, forskning og utvikling.....	27
3.7	Konkurransforhold	29
4	Utsiktene for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien	31
5	Regjeringa sin politikk for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien	32
5.1	Gode generelle rammevilkår	32
5.2	Forbetra råstofftilgang for industrien.....	33
5.3	Ein betre førstehandsmarknad	35
5.4	Auka kvalitet på råstoffet.....	36
5.5	Betra marknadstilgang.....	37
5.6	Auka konkurransekraft gjennom teknologisk utvikling, produktutvikling og automatisering	38

Forsidebilder:

Øvst til venstre: Noregs sjømatråd, fotograf: Alf Børjesson

Nedst til venstre: Noregs sjømatråd, fotograf: Marius Fiskum

Øvst til høgre: Noregs sjømatråd, fotograf: Marius Fiskum

I midten til høgre: Noregs sjømatråd, fotograf: Johan Wildhagen

Nedst til høgre: Noregs sjømatråd, fotograf: Jean Gaumy

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn for strategien

I samband med behandlinga av Meld. St. 10 (2015-2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri* (sjømatindustrimeldinga) bad Stortinget regjeringa om å utarbeide ein strategi for heilårsarbeidsplassar i fiskeindustrien. I innstillinga si heldt næringskomiteen fram at betre utnytting av råstoffet er ein føresetnad for auka verdiskaping i sjømatnæringa. Komiteen var derfor oppteken av at dei fiskeripolitiske reguleringane fremjar kvalitet og bidreg til å auke verdien på sluttproduktet. Stortinget bad også regjeringa om å utarbeide strategiar om rekruttering til fiskerinæringa og auka utnytting av restråstoff.

Regjeringa har funne det naturleg å sjå strategiane i samanheng med Meld. St. 32 (2018-2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping – en fremtidsrettet fiskerinæring* (kvotemeldinga). Fleire av dei mest sentrale verkemidla som styresmaktene har for å påverke rekrutteringa til fiskerinæringa, er knytte til kvotesystemet. Regjeringa har derfor valt å svare på førespurnaden frå Stortinget om ein strategi for rekruttering til fiskerinæringa gjennom kvotemeldinga. Innretninga av kvotesystemet kan også påverke omfanget av heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien og utnyttinga av restråstoff, men her er andre faktorar truleg vel så viktige. Betydninga av kvotesystemet for omfanget av heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien og utnyttinga av restråstoff blir omtalt i kvotemeldinga, men regjeringa har i tillegg valt å utarbeide eigne strategiar for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien og auka verdiskaping av marint restråstoff, som supplerer og utfyller kvotemeldinga.

1.2 Føresetnadene for og oppbygginga av strategien

Fiskeri- og havbruksnæringa er ei viktig framtidsnæring for Noreg. Ein berekraftig vekst innanfor desse sektorane vil skape lønsame arbeidsplassar i alle delar av landet. Fiskeindustrien, som omfattar bedriftene som nyttar fisk og anna marint råstoff til produksjon av ulike produkt, er ein viktig del av sjømatnæringa. Regjeringa ønskjer fleire trygge og attraktive arbeidsplassar i sjømatnæringa og i sjømatindustrien. Innleiingsvis må det likevel understrekast at det er klare avgrensingar som gjer at ein vanskeleg vil kome dit at det berre blir tilbydd *heilårige* arbeidsplassar i fiskeindustrien. For den delen av industrien som baserer seg på villfanga fisk, kjem dette blant anna av vandringsmønsteret til dei viktigaste fiskeflagga og at store delar av dei ulike fiskekvotane blir landa innanfor ein kort og hektisk periode av året. Sterkt sesongprega råstofftilgang gjer heilårig drift vanskeleg for fiskeindustrien. Det er derfor føremålstenleg for bedriftene å nytte sesongbasert arbeidskraft i periodane der råstofftilgangen er på sitt høgaste. Under føresetnad om at dagens flåtestruktur med ein stor del kystfartøy varer ved, at mange fiskeindustribedrifter spesialiserer seg på eitt produkt eller ein art og at

det primært er ferskt råstoff ein bruker, vil denne situasjonen halde fram. Samtidig ligg det moglegheiter i å auke graden av heilårig sysselsetjing gjennom blant anna levandelagring, auka bruk av fryst råstoff og produksjon basert på fleire artar.

Styresmaktene kan ved hjelp av ulike tiltak leggje til rette for at næringa kan tilby fleire heilårige arbeidsplassar, gjennom å fjerne eventuelle unødige barrierar eller korrigere for eventuelle marknadssviktar som er til hinder for ei slik tilpassing. Styresmaktene kan også stimulere til, eller gjere det meir gunstig for næringsaktørane, å tilby fleire heilårige arbeidsplassar. Slike tiltak vil likevel som regel også innebere kostnader og tapt verdiskaping. Eit mål om flest mogleg heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien vil følgeleg kunne kome i konflikt med andre mål for fiskeripolitikken og også regjeringa sin generelle næringspolitikk. Det må være opp til bedriftene sjølv å vurdere kva sysselsetjing dei treng for å kunne drive lønnsamt. Hovudmålet for regjeringa sin næringspolitikk er størst mogleg samla verdiskaping i norsk økonomi, innanfor berekraftige rammer. Det inneber å leggje til rette for innovasjon og omstilling, slik at ressursane, arbeidskrafta og kapitalen, blir brukte der dei gir høgast avkastning. Regjeringa ser det derfor som naudsynt å balansere ein målsetjing om fleire heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien opp mot andre målsetjingar.

Utsiktene sjømatindustrien har for å tilby heilårige og trygge arbeidsplassar, er nært knytte til konkurransekrafta i sjømatindustrien. Konkurransekraft inneber at bedriftene i industrien må vere i stand til å selje produkta sine til prisar som gjer at dei på kort sikt kan betale marknadspris for arbeidskraft, kapital og andre innsatsfaktorar som inngår i produksjonen, og at bedriftene på lengre sikt i tillegg må ha ei tilstrekkeleg lønsemd til at dei er i stand til å fornye kapitalutstyret. Konkurransekrafta i sjømatindustrien og dermed utsiktene til å tilby heilårige arbeidsplassar blir påverka av ei rekkje ulike faktorar, som vil bli gått gjennom i strategien. Nokre faktorar kan påverkast av styresmaktene, medan andre faktorar ligg utanfor det styresmaktene kan påverke.

Eit sentralt spørsmål er om sjømatnæringa *samla* står overfor eit verdiskapingsproblem, eller om det eventuelle problemet heller er korleis verdiskapinga er fordelt mellom ledda i verdikjeda. NOU 2014: 16 *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår* konkluderte med at den relativt låge verdiskapinga i fiskeindustrien i nokon grad kjem av reguleringar i flåteleddet som svekkjer lønsemda i landindustrien. I denne strategien tek ein utgangspunkt i at sentrale lovgitte rammevilkår ikkje blir endra. Regjeringa har i Granavolden-plattformen slege fast at grunnprinsippa i deltakarlova, fiskesalslagslova og havressurslova ligg fast. Strategien handlar derfor i hovudsak om område som det kan vere aktuelt å vurdere utan å endre sentralt lovverk. Dette inneber samtidig at endringar i sentrale avgrensingar for høvet til å påverke tilbodet av heilårige arbeidsplassar, fell utanfor strategien.

Sjølv om regjeringa i denne omgang ikkje føreslår endringar i fiskesalslagslova eller deltakarlova, inneheld strategien likevel ein omtale av korleis desse sentrale rammevilkåra påverkar konkurransekrafta og lønsemda i fiskeindustrien, og dermed høvet industrien har til å tilby heilårige arbeidsplassar.

Strategien er konsentrert om den spesifikke politikken regjeringa har for sjømatnæringa og sjømatindustrien, og i liten grad den generelle politikken regjeringa har overfor næringslivet. Det kan likevel hevdast at den generelle politikken til regjeringa er vel så viktig for sjømatindustrien som den meir sektorspesifikke politikken. I det som følgjer, gis det derfor ein kort omtale av hovudpunkta i regjeringa sin generelle politikk.

Regjeringa prioriterer skatte- og avgiftsletter til norske bedrifter og arbeidstakarar. Sjømatindustrien dreg til liks med annan industri nytte av eit redusert skatte- og avgiftsnivå. Regjeringa har styrkt løyvingane til næringsretta forskning og innovasjon, samtidig med at det er lagt til rette for raskare bygging av veg og bane. Regjeringa har særleg satsa på marin forskning, sjømatnæringa gjer det godt i konkurransen om breie offentlege forskingsmidlar, og utbygging av infrastruktur er svært viktig for sjømatnæringa som er lokalisert langs heile kysten. Regjeringa satsar på forenkling og digitalisering, slik at bedrifter og privatpersonar skal kunne bruke mindre tid på rapportering og meir tid på å skape verdiar og arbeidsplassar. Sjømatindustrien nyt godt av dette, på lik linje med annan industri. Blant anna går det føre seg eit konkret arbeid for at tilsynsmyndigheiter som fører tilsyn med havbruk- og sjømatnæringa betre skal samordne seg og dele kunnskap med kvarandre. Regjeringa arbeider heile tida for å sikre god marknadstilgang for norske bedrifter og produkt blant anna gjennom Verdas handelsorganisasjon (WTO) og ved å forhandle fram frihandelsavtalar. Sjømat er ei av dei fremste eksportvarene Noreg har, og marknadstilgang er openbert svært viktig for sjømatnæringa. Regjeringa fører ein ansvarleg finanspolitikk for å unngå å leggje press på kronekursen og konkurranseutsett sektor. Det er svært viktig for konkurransekrafta i sjømatindustrien at ikkje kronekursen blir for sterk.

Første del av strategien skildrar situasjonen i dag og utviklingstrekk i sjømatnæringa, med vekt på fiskeindustrien. Vidare drøftar vi sentrale faktorar som påverkar omfanget av heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien, og vi gjer greie for eksisterande ordningar på området. Avslutningsvis presenterer vi delmål og tiltak som kan bidra til at det blir tilbydd fleire heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien.

Omgrepa sjømatindustri og fiskeindustri blir i denne strategien i stor grad brukt om kvarandre. Langt på veg kan dei to omgrepa lesast som synonym, sjølv om sjømatindustri strengt teke er eit noko vidare omgrep enn fiskeindustri i og med at det ikkje berre omfattar bearbeiding av fisk, men også bearbeiding av til dømes skaldyr.

2 Status for norsk sjømatindustri

2.1 Historisk utvikling i fiskeindustrien

Fiskeindustrien i Noreg har gått gjennom store endringar dei siste tiåra. Dreg vi dei lange linjene tilbake til etterkrigstida, blei det ved hjelp av sterk offentleg støtte bygd opp ein omfattande filetindustri i Nord-Noreg. Filetindustrien var forventa å bidra til sysselsetjing og busetjing, spesielt i Finnmark. I dag er det likevel berre eit fåtal filetprodusentar igjen. Samtidig med at det har blitt færre filetbedrifter i kvitfisksektoren, har auka oppdrettsproduksjon ført til at slakting og bearbeiding av laks har vakse fram som den største sektoren innanfor fiskeindustrien, både målt i omsetning og talet på sysselsette. I eit lengre perspektiv har det også vore ein auke i delen av dei pelagiske fangstane som blir brukte til produksjon av konsumprodukt. Sjølv om den samla sjømatproduksjonen frå fangst og oppdrett i Noreg har auka mykje gjennom dei siste åra, hovudsakleg som følgje av auka oppdrettsproduksjon, har det likevel vore ei utvikling mot at ein stadig aukande del av eksporten av både fersk og fryst fisk er ubearbeidd fisk, medan den vidare bearbeidinga skjer i land med større fortrinn for arbeidsintensiv produksjon.

Fiskeindustrien har gjennom åra blitt utsett for stadig sterkare konkurranse, kombinert med at den offentlege støtta langt på veg er avvikla. Globalisering og reduserte transportkostnader internasjonalt har medført at sjømatindustrien i aukande grad må konkurrere med sjømatindustrien i andre land både i råvare- og sluttproduktmarknaden. I tillegg møter sjømatindustrien hard konkurranse i innsatsfaktormarknaden, der fiskeindustrien må konkurrere om arbeidskraft og kapital med andre sektorar i Noreg. At stadig meir av bearbeidinga av norsk sjømat har blitt flytt ut av landet, kan i stor grad lesast som ei naturleg omstilling som følgje av at korkje løner eller lønsemd i sjømatindustrien har vore tilstrekkelege til at ressursane har fått ei tilstrekkeleg avlønning relativt til den alternative verdien deira. Lønsemda i sjømatindustrien som heilskap har over tid vore svak, sjølv om det er skilnader mellom dei ulike sektorane innanfor fiskeindustrien, og også mellom enkeltbedrifter.

Fiskeindustrien er framleis ein viktig bidragsytar til sysselsetjing og busetjing i mange lokalsamfunn langs kysten. Eit utviklingstrekk over tid har likevel vore at delen utanlandske arbeidstakarar har auka. I dag er om lag halvparten av dei tilsette i norsk fiskeindustri utanlandske. Utviklinga mot auka bruk av utanlandsk arbeidskraft skaut særleg fart etter utvidinga av EU austover i perioden 2003–2007. God tilgang på utanlandsk arbeidskraft har vore viktig for fiskeindustrien, gjennom at det har kompensert for utfordringar med å rekruttere norsk arbeidskraft.

Sjølv om historikken med tanke på lønsemd ikkje er den beste, er det likevel teikn til optimisme og investeringsvilje i sjømatindustrien. Det finst fleire døme på at det blir etablert nye og moderne anlegg for blant anna filetproduksjon. Drivkreftene bak denne utviklinga er blant anna automatisering og auka forbrukarkrav til

sporbarheit og berekraftig produksjon. Utviklinga kan innebere at fiskeindustrien i større grad også kan tilby arbeidsplassar som norske arbeidstakarar oppfattar som attraktive.

2.2 Næringsstruktur og eigarskap

Sjømatindustrien består av bedrifter med stor variasjon i produksjonsform, skala, lokalisering og råstoffbase. Det er også eit stort mangfald av ulike organiseringar, sjølv om hovudregelen innanfor den fiskeribaserte verdikjeda er at bedriftene ikkje er vertikalt integrerte. Fangstbasert næring er gjennom lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakarlova) regulert slik at industrien, med unntak av enkelte industriaktørar i kvitfisksektoren som har fått dispensasjon frå aktivitetskravet etter lova, ikkje kan gis overtakingsløyve for fiskefartøy. Industrien er derfor avgrensa frå oppstraums vertikal integrering i verdikjeda. Integrasjon initiert av fangstleddet er derimot ikkje omfatta av lova. Det er heller ingen lovgitte rammer som avgrensar organiseringa i oppdrettsnæringa. I oppdrettsnæringa er derfor ein stor del av selskapa, særleg dei av ein viss storleik, heilintegrerte, med kontroll på heile produksjonen frå stamfisk til matfisk og sal.

Norsk sjømatindustri utgjorde i 2017 om lag 425 bedrifter, organisert under 366 juridiske einingar, og sysselsette om lag 11 300 årsverk. 369 av bedriftene produserer konsumprodukt, medan dei resterande har verksemda si innanfor produksjon av fiskemjøl og -olje.

Industrien kan grovt sett delast inn i bedrifter som baserer seg på kvitfisk (med torsk, hyse og sei som dei viktigaste artane), laksefisk (som i tillegg til laks også omfattar regnbogeaure, aure og røye) eller pelagisk fisk (der makrell og sild er dei viktigaste artane som blir nytta til produksjon av konsumprodukt, medan kolmule, lodde, augnepål og tobis er viktige artar i produksjonen av fiskemjøl og -olje). Det er liten grad av overlapp mellom sektorane. Rundt to tredjedelar av bedriftene i sjømatindustrien baserer seg primært på bearbeiding av kvitfisk. Eit kjenneteikn på fiskeindustrien er at han er samansett av mange små bedrifter. Dette er spesielt tilfelle i kvitfiskindustrien. I tillegg til dei tre sektorane nemnde ovanfor kjem fleire andre sektorar som blant anna skaldyr, som likevel utgjør ein liten del av den samla sjømatindustrien.

Sjømatindustrien er lokalisert langs heile kysten, men med eit tyngdepunkt i den nordlegaste delen av landet. Nordland har det høgaste talet konsumbedrifter (det vil seie at det er sett bort frå bedrifter som produserer fiskemjøl og -olje), med 91 i 2017, følgt av Møre og Romsdal med 65, Troms med 43 og Finnmark med 41.

Tabell 2.1 viser utviklinga i talet på konsumbedrifter tilbake til 1995. Det har over tid vore ei utvikling mot færre bedrifter i alle fylke. Samtidig har utviklinga gått mot større og meir effektive anlegg. Samla sett er talet på bedrifter tilnærma halvert gjennom perioden, frå 688 bedrifter i 1995 til 369 bedrifter i 2017, og berre i løpet av dei siste ti åra er talet redusert med nærare ein fjerdedel. Den prosentvis

største reduksjonen i talet på bedrifter i perioden var i Sogn og Fjordane (-61 pst). Finnmark er fylket med den minste prosentvise reduksjonen i tal bedrifter (-28 pst).

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Nordland	163	162	157	149	142	128	121	109	102	95	95	91
Møre og Romsdal	126	115	110	103	96	90	86	77	75	74	68	65
Troms	71	69	65	56	59	52	49	47	46	44	45	43
Finnmark	57	57	56	61	50	49	47	43	46	40	43	41
Skagerak	57	55	53	46	43	38	43	38	29	32	32	31
Trøndelag	52	55	57	52	43	43	40	36	33	30	30	29
Hordaland	58	60	56	54	49	49	45	38	33	30	28	28
Rogaland	43	42	43	43	37	33	28	25	26	25	26	25
Sogn og Fjordane	41	38	38	39	37	32	26	25	23	19	17	16
Totalt	668	653	635	603	556	514	485	438	413	389	384	369

Tabell 2.1 Utvikling i talet på konsumbedrifter i norsk sjømatindustri 1995-2017

Kjelde: Nofima (2018), driftsundersøkinga for 2017

Den same trenden avteiknar seg også innanfor kvar av dei tre sektorane som baserer seg på laksefisk, kvitfisk og pelagisk fisk. Reduksjonen i talet på bedrifter har vore spesielt kraftig innanfor lakseslakteria.

Talet på lakseslakteri blei redusert frå ca. 100 rundt år 2000 til 45 i 2017, trass i at produksjonen blei bortimot tredobla innanfor same periode. Volumet per fabrikk er meir enn dobla i løpet av dei siste ti åra. Reduksjonen i talet på reine lakseslakteri er forsterka av ein reduksjon i bedrifter som driv med lakseslakting i kombinasjon med andre artar, frå 18 i 2000 til to i 2017. Slakteriet som slakta mest fisk i 2017, var Salmar sitt anlegg på Norskaget på Frøya med 121 200 tonn. Nest etter Salmar følgde Nordlaks, som i 2017 slakta 70 000 tonn fisk ved slakteriet sitt på Stokmarknes. På tredjeplass følgde Lerøy Midt med 64 500 tonn. Gjennomsnittsslakteriet slakta i 2017 rundt 28 000 tonn. Det finst framleis fleire mindre slakteri, og i 2017 var det 11 slakteri som slakta mindre enn 10 000 tonn. Mowi, som har rundt ein fjerdedel av norsk produksjon av oppdrettslaks, handterte i 2017 heile produksjonen sin med fem anlegg.

Innanfor pelagisk konsumindustri er talet på bedrifter redusert med rundt 40 pst. sidan tusenårsskiftet. Medan det i år 2000 var 49 reine konsumbedrifter, var talet i 2017 redusert til 29. I tillegg har det vore ein stor reduksjon i anlegg som baserer seg på pelagisk fisk i kombinasjon med andre artar, frå 47 ved tusenårsskiftet til 14 i 2017. Eit vel så viktig utviklingstrekk i pelagisk sektor har vore den kraftige konsentrasjonen på eigarsida, der Pelagia i dag er den dominerande aktøren. I 2017 stod dei tre største aktørane for nesten 68 pst. av kvantumet av makrell, sild og lodde som blei landa til konsum, medan dei fem største stod for 85 pst.

Kvitfisksektoren har hatt den relativt minste reduksjonen i tal bedrifter. Reine kvitfiskbedrifter blei redusert frå 270 rundt år 2000 til 185 i 2017. I tillegg har det også her vore ein kraftig reduksjon i talet på bedrifter som baserer seg på kvitfisk i kombinasjon med andre artar, frå 57 i år 2000 til 16 i 2017.

Boks 2.1 Produksjon av fleire artar i kombinasjon

Utviklinga over tid har gått mot at stadig færre fiskeindustribedrifter baserer seg på produksjon av fleire artar i kombinasjon med kvarandre. Utviklinga er eit resultat av forretningsmessige vurderingar i næringa, og ikkje hindringar pålagde av styresmaktene.

Hygieneregelverket skil ikkje mellom oppdrettfisk og villfisk, men regelverket for fiskehelse og fiskevelferd inneheld nokre tilleggskrav knytte til bl.a. desinfeksjon av avløy og avliving av fisken som også må vere oppfylt i tillegg til dei generelle krava i hygieneregelverket.

Den siste tida har det vore døme på bedrifter som satsar på å slakte laks og torsk ved same anlegg. Det kan gje grunnlag for heilårige arbeidsplasser. Eit døme på dette er Viking Øksnes i Alstadvåg.

På eigarsida har det skjedd store endringar innanfor alle delane av sjømatindustrien dei siste åra, særleg innanfor kvitfisksektoren, og særleg knytt til at kapitalleigarar med bakgrunn frå laksenæringa kjøper seg opp i kvitfiskindustrien. Dei to integrerte kvitfiskkonserna Norway Seafoods/Havfisk og Nergård har begge fått nye eigarar, gjennom at dei blei overtekne av høvesvis Lerøy Seafood Group i 2016 og Norsk Sjømat i kompaniskap med det islandske sjømatselskapet Samherji i 2017. Etter eigarskiftet har Nergård igjen gjort fleire oppkjøp, blant anna av industribedrifta Aksel Hansen og 40 pst. av reiarlaget Berg Fiskeriselskap. Eit anna oppkjøp var Lofoten Viking. Insula, eit holdingselskap for Kverva, som igjen har utspringet sitt frå Salmar, har på si side erverva ein stor portefølje av industribedrifter innanfor dei siste åra som i dag blant anna består av Lofoten Sjøprodukter, MaxMat, Båtsfjordbruket og Nordic Group.

Ei anna utvikling i kvitfisksektoren som har auka på dei siste åra, er at fleire reiarlag har etablert egne salsverksemdar på land og overtek fangstane sjølv, utan at fisken blir gjort tilgjengeleg for konkurranse på den ordinære auksjonsmarknaden. Fiskeindustrien elles har på si side ikkje høve til å integrere mot flåteleddet, ettersom det ikkje er tillate etter deltakarlova. Utviklinga omtalast nærare i kap. 5.3.

2.3 Produksjon og bearbeiding

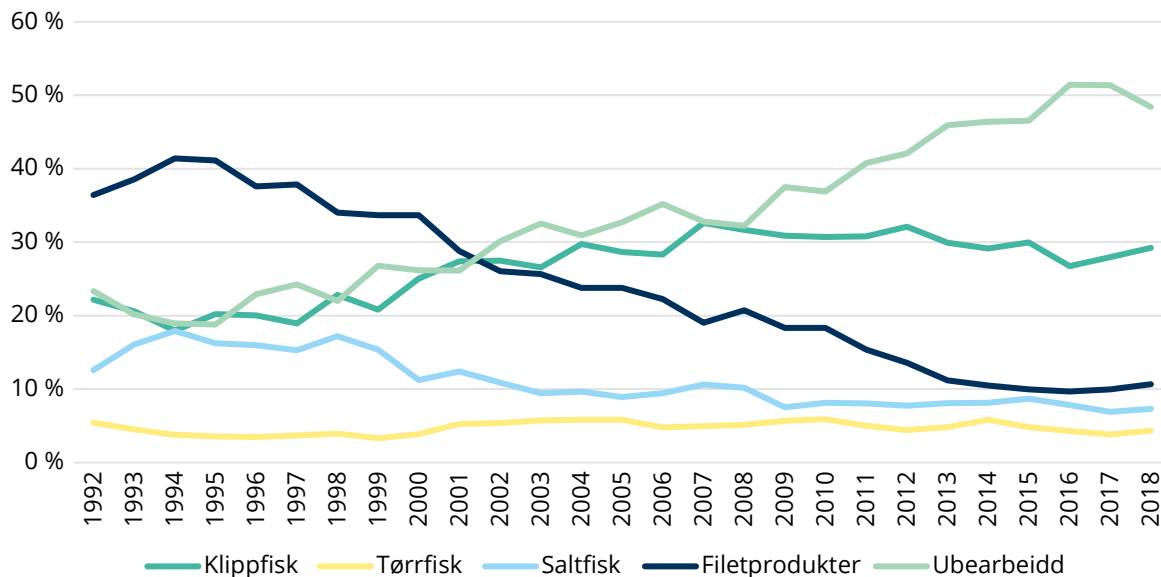
Den samla sjømatproduksjonen (villfangst og oppdrett) i verda var i 2016 på 171 mill. tonn.¹ I Noreg blei det i same år fiska og oppdretta om lag 3,35 mill. tonn, rett i underkant av 2 pst. av den totale sjømatproduksjonen i verda. I 2018 utgjorde fangst og oppdrett frå Noreg ca. 4 mill. tonn. Eksportverdien av norsk sjømat var i 2018 på 99 mrd. norske kroner, ein auke på 5 pst. frå 2017, noko som gjer Noreg til

¹ State of Fisheries and Aquaculture 2018, FAO

den nest største sjømateksportøren i verda målt i vår heimlege valuta. Sidan oppstarten på 1950- og 1960-talet har havbruksnæringa utvikla seg til å bli ei næring som bidreg med om lag 1,5 millionar tonn matfisk årleg. Laks og aure utgjør no om lag 40 pst. av volumet av norsk sjømatproduksjon, og i overkant av 70 pst. av verdien, og er ein viktig bidragsytar for råstoff til sjømatindustribedriftene i Noreg.

Av sektorane som baserer seg på laksefisk, kvitfisk og pelagisk fisk, er det kvitfisken som i størst grad blir bearbeidd i Noreg. Dei siste åra har om lag 50 pst. av den tilgjengelege kvitfisken blitt brukt til produksjon av ulike bearbeida produkt i Noreg, medan det resterande blir selt/eksportert utan å ha blitt bearbeidd ut over slakting. Av den pelagiske fisken blir om lag 20 pst. bearbeidd i Noreg, eller 30 pst. om ein berre ser på andelen som går til konsum. Av laksefisken blir om lag 25 pst. bearbeidd i Noreg. Figur 2.1-2.3 inneheld tal fram til 2018, og er basert på eksporttal².

Delen av norsk kvitfisk som blir bearbeidd i Noreg, har vore nedovergåande over lengre tid, og ein stadig større del av kvitfisken blir eksportert ubearbeidd. Delen bearbeidd fisk har felle jamt frå 80 pst. i 1994 til 48 pst. i 2018. Sei er kvitfisken som i størst grad blir bearbeidd i Noreg, der om lag 70 pst. av det tilgjengelege råstoffet inngår i produksjon av bearbeidd produkt. Tilsvarende tal for torsk og hyse er høvesvis 69 og 25 pst. Klippfiskproduksjonen er dominert av sei og torsk, som forklarar den relativt høge delen som blir bearbeidd av desse artane. Det er først og fremst produksjonen av frosen filet av kvitfisk som har blitt redusert. Produksjonen av fersk filet har rett nok vore noko aukande i dei seinare åra, men veksten synest no å ha stagnert.

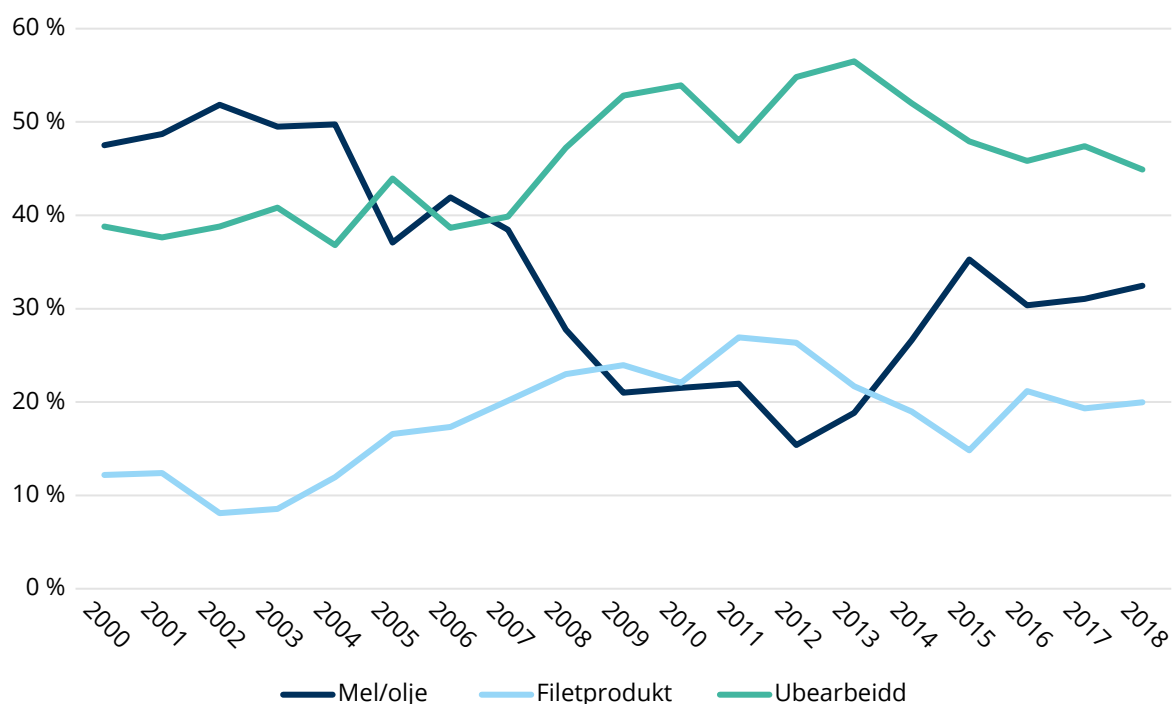


Figur 2.1 Bruken av kvitfisk, prosent av total 1992–2018

Kjelde: Nofima, Noregs sjømatråd

² Fisk som blir seld i den norske marknaden, er jamt over bearbeidd i større grad enn fisk som blir eksportert. Effekten av høg bearbeidingsgrad for produkt som blir omsette i Noreg på den totale bearbeidingsgraden, vil derimot vere avgrensa som følgje av relativt små volum.

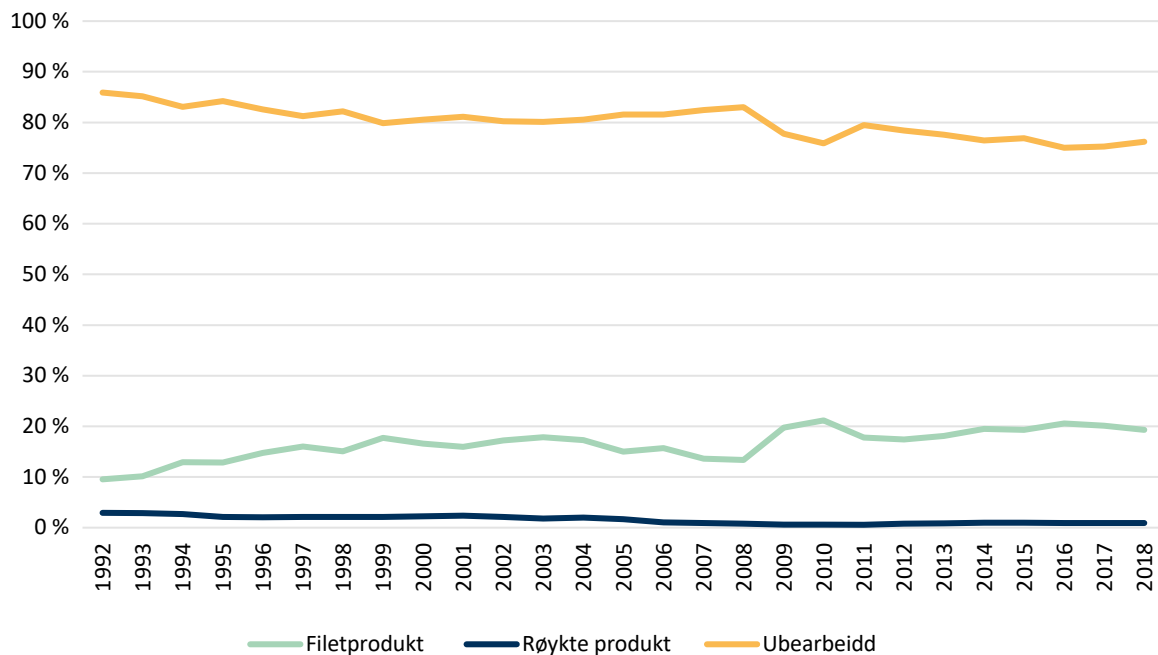
Innanfor sektoren pelagisk fisk til konsum har ein større del av råstoffet gått til produksjon av bearbeidde produkt i seinare år. Medan 37 pst. av silda blei bearbeidd i 2000, hadde delen auka til om lag 65 pst. i 2018. Dette skriv seg i hovudsak frå auka produksjon av sildelappar, medan makrell og lodde i liten grad blir bearbeidde. Næringa har lenge hatt ei satsing på å auke bearbeidinga av makrell, blant anna gjennom prosjektet «Pelagisk Løft». Delen av råstoffet som går til produksjon av olje eller mjøl, har dei siste åra blitt redusert. Mjøl- og oljeprodukta frå pelagisk industri har likevel auka i kvalitet, og er no høgverdi produkt samanlikna med tidlegare, men produksjonen i pelagisk industri har i aukande grad blitt automatisert og har mindre å seie for sysselsetjinga enn den meir arbeidsintensive kvitfiskproduksjonen.



Figur 2.2 Bruken av pelagiske artar, prosent av total 2000–2018

Kjelde: Nofima, Noregs sjømatråd

Noreg er den leiande produsenten i verda av oppdrettslaks. Om lag 75 pst. av laksefisken som blir produsert i Noreg, blir eksportert eller seld ubearbeidd. Med ein total oppdrettsproduksjon på om lag 1,5 mill. tonn, inneber det at det årleg blir bearbeidd ca. 375 000 tonn laks og aure i Noreg. Den bearbeidinga som finn sted i Noreg er dominert av filetproduksjon der om lag 65 pst. av den totale produksjonen er ferske filetar, medan det resterande kvantumet er fryste filetar. Berre éin prosent av laksefisken blir røykt i Noreg. Ein viktig årsak til at ein såpass liten del av laksefisken blir røykt i Noreg, er at tollsatsen på røykelaks til EU er relativt høg.



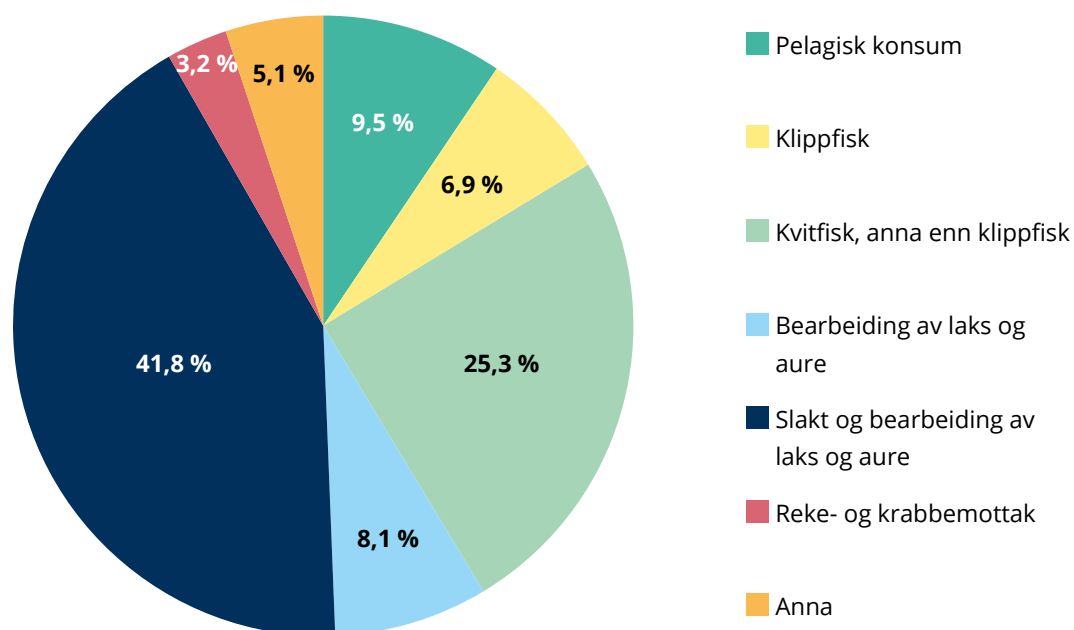
Figur 2.3 Bruken av laksefisk, prosent av total 1992–2018

Kjelde: Nofima, Noregs sjømatråd

2.4 Sysselsetjing

Fiskeindustrien sysselset i dag færre årsverk enn for 20 år sidan, men talet har samtidig auka noko innanfor dei siste ti åra. Hovudårsaka til at talet på årsverk har auka noko att innanfor den siste tiårsperioden, er den auka produksjonen av oppdrettslaks. Totalt var det i 1995 anslagsvis 14 000 årsverk i fiskeindustrien. Kvitfiskindustrien stod dette året for ca. 47 pst. av årsverka, om lag 6 600 personar. I 2017 var talet på årsverk omkring 11 300³. Av desse var 50 pst. av årsverka tilknytt slakting og bearbeiding av laks, 32 pst. av årsverka var tilknytt filet- og konvensjonell produksjon av kvitfisk, 10 pst. av årsverka var tilknytt pelagisk sektor for konsum, 3 pst. var tilknytt reke- og krabbenæringa, medan 5 pst. av årsverka var tilknytt annan produksjon.

³ Anslag frå Nofima, basert på tal frå årsregnskapa til bedriftene i driftsundersøkinga, som Nofima utarbeider årleg



Figur 2.4 Fordeling av årsverk etter produksjon i norsk fiskeindustri i 2017
Kjelde: Nofima

Det er utfordrande å måle sysselsetjinga i sjømatindustrien på grunn av at sysselsetjinga varierer mykje i løpet av året, og at det eit stort innslag av utanlandsk arbeidskraft som ikkje blir fullt ut blir fanga opp av offentleg statistikk. Dette gjeld blant anna innleigd arbeidskraft

på korttidsopphald som er registrert som sysselsett i bemanningsbransjen. I tillegg er det stor breidd i korleis bedriftene er organiserte, der det ofte er glidande overgangar mellom ledda i verdikjeda, og det kan vere krevjande å skilje ut dei som er sysselsatt med bearbeiding.

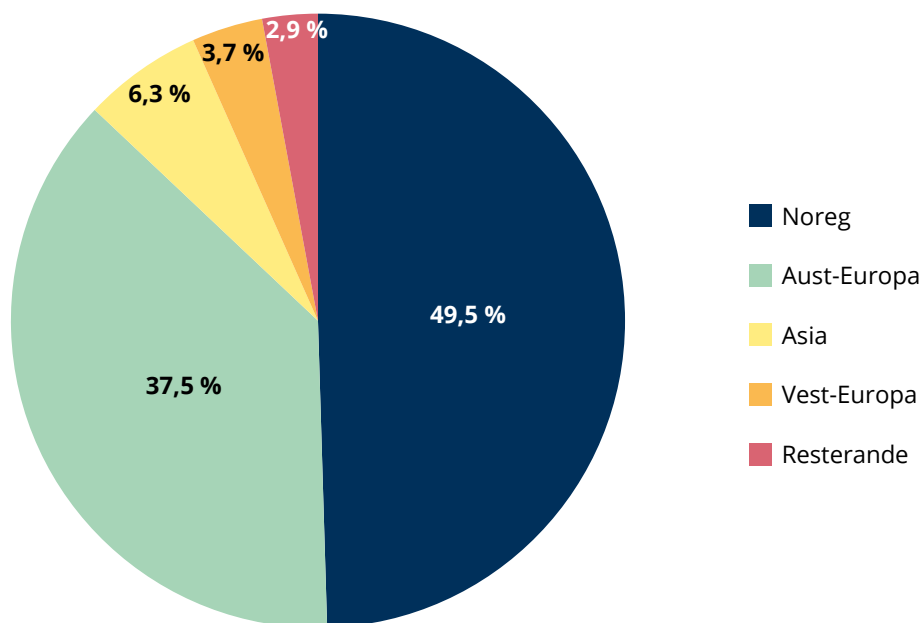
Tabell 2.2 gir ei oversikt over den fylkesvise fordelinga av dei sysselsatte i fiskeindustri, basert på tal frå SSB. Det er viktig å vere merksam på at fordelinga i stor grad er påverka av teljetidspunktet, som er andre veke i november kvart år. Det fell saman med det som vanlegvis er høgsesongen i pelagisk konsumindustri og i oppdrettsnæringa, men det er samtidig lågsesong for kvitfiskindustrien. Det inneber at sysselsetjinga i dei nordligaste fylka er underestimert samanlikna med slik sysselsetjinga er sjåande ut for året sett under eit. Ifølgje Nofima kan det ha vore 15–16 000 sysselsette i sjømatindustrien i første og andre kvartal, når det er høgsesong i kvitfiskindustrien.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skagerak	478	454	411	411	495	773	643	557	535
Rogaland	556	542	554	462	479	537	556	564	598
Hordaland	1 204	1 237	1 138	1 156	1 218	1 249	1 266	1 265	1 234
Sogn og Fjordane	774	750	731	644	586	594	550	516	528
Møre og Romsdal	1 968	2 227	2 191	2 108	2 297	2 346	2 349	2 337	2 337
Trøndelag	1 267	1 345	1 374	1 471	1 571	1 661	1 654	1 673	1 750
Nordland	2 277	2 351	2 336	2 429	2 352	2 302	1 982	2 039	2 098
Troms	900	865	928	1 144	1 205	1 054	1 108	1 139	1 232
Finnmark	917	820	792	1 102	1 203	1 165	1 101	1 075	1 070
Heile landet	10 341	10 591	10 455	10 927	11 406	11 681	11 209	11 165	11 382

Tabell 2.2 Fylkesvis fordeling av sysselsette i fiskeindustrien 2009-2017

Kjelde: SSB, Nofima har korrigert enkelte tal

Av om lag 11 300 sysselsette i norsk fiskeindustri i 2017 var omkring 49,5 pst. norske, 37,5 pst. var frå Aust-Europa, 6,3 pst. var frå Asia, 3,7 pst. frå Vest-Europa medan 2,9 pst. hadde anna opphav. Fordelinga varierer i løpet av året, der det særleg er utstrekt bruk av mellombels arbeidskraft frå utlandet under sesongtoppane.



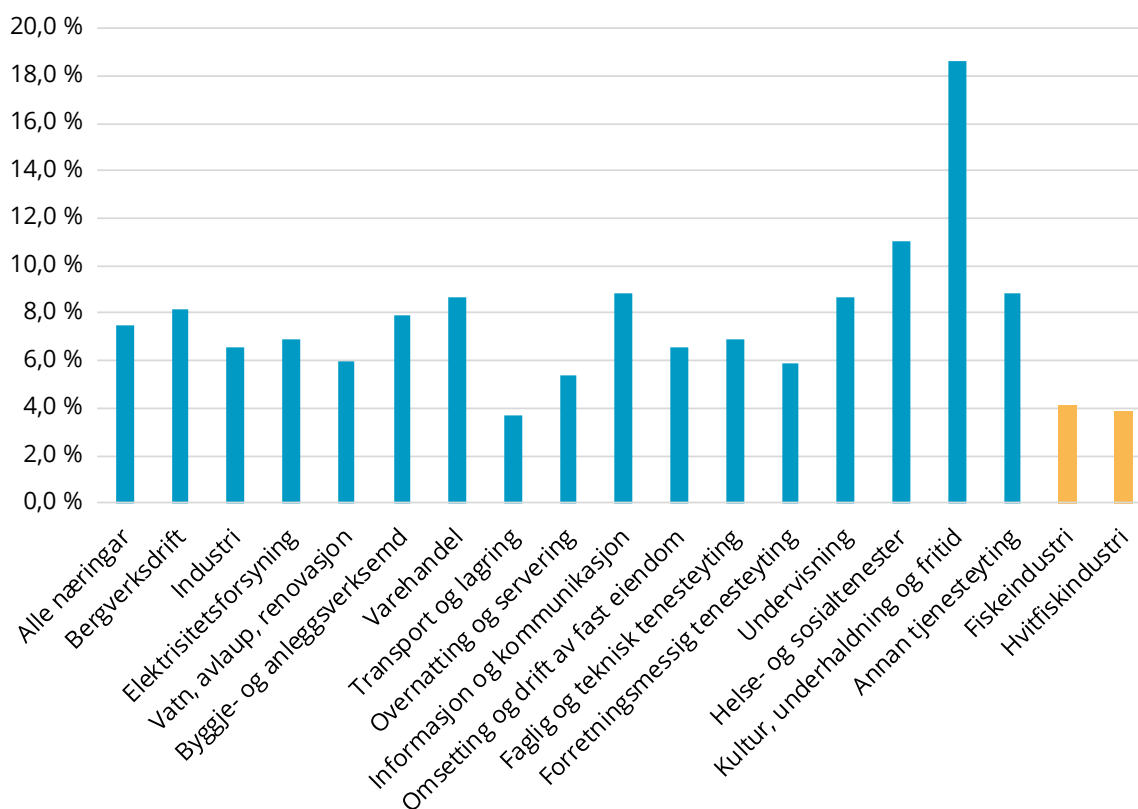
Figur 2.5 Fordeling av fødestad for sysselsette i norsk fiskeindustri i 2017

Kjelde: Nofima

Fordelinga av sysselsetjinga mellom menn og kvinner har vore relativt fast over tid, med 60 pst. menn og 40 pst. kvinner. Den aldersvise fordelinga viser at aldersgruppa under 30 år utgjer ca. 25 pst, 30–49 år utgjer rundt 55 pst, medan tilsette over 49 år utgjer ca. 20 pst.

2.5 Lønsemd og verdiskaping

Tal for totalkapitalrentabiliteten og driftsresultat som del av driftsinntekter viser at norsk fiskeindustri som heilskap over tid har hatt ei lønsemd som ligg under det meste anna næringsverksemd. Ifølgje utrekningar utført av Nofima, hadde fiskeindustrien ei gjennomsnittleg totalkapitalavkastning på omkring 4 pst. i åra 2012–2017, noko som er å rekne som lågt. Til samanlikning var snittet for norsk industri generelt 6,5 pst. Berre næringa transport og logistikk hadde lågare totalkapitalavkastning enn fiskeindustrien i denne perioden.

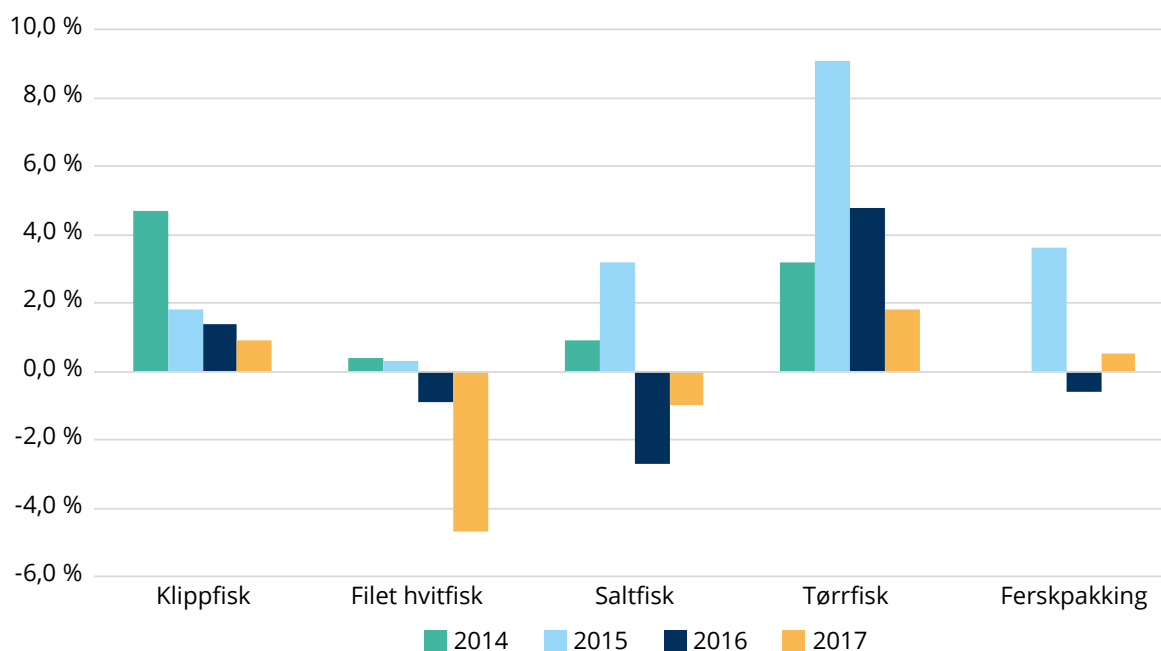


Figur 2.6 Gjennomsnittleg totalkapitalrentabilitet i norsk næringsliv i 2012–2017

Kjelde: Nofima (2018), driftsundersøkinga for 2017, basert på tal frå SSB⁴.

Ser ein nærare på dei ulike sektorane innanfor fiskeindustrien, skil filet- og saltfiskproduksjon av kvitfisk seg ut som spesielt lite lønsamt, medan tørrfisk- og klippfiskproducentane har hatt noko betre resultat. Ferskpakking, som inneber eksport av heil fisk, har dei siste åra vore meir lønsamt enn filet- og saltfiskproduksjon, sjølv om lønsemda ved ferskpakking også må karakteriserast som svak.

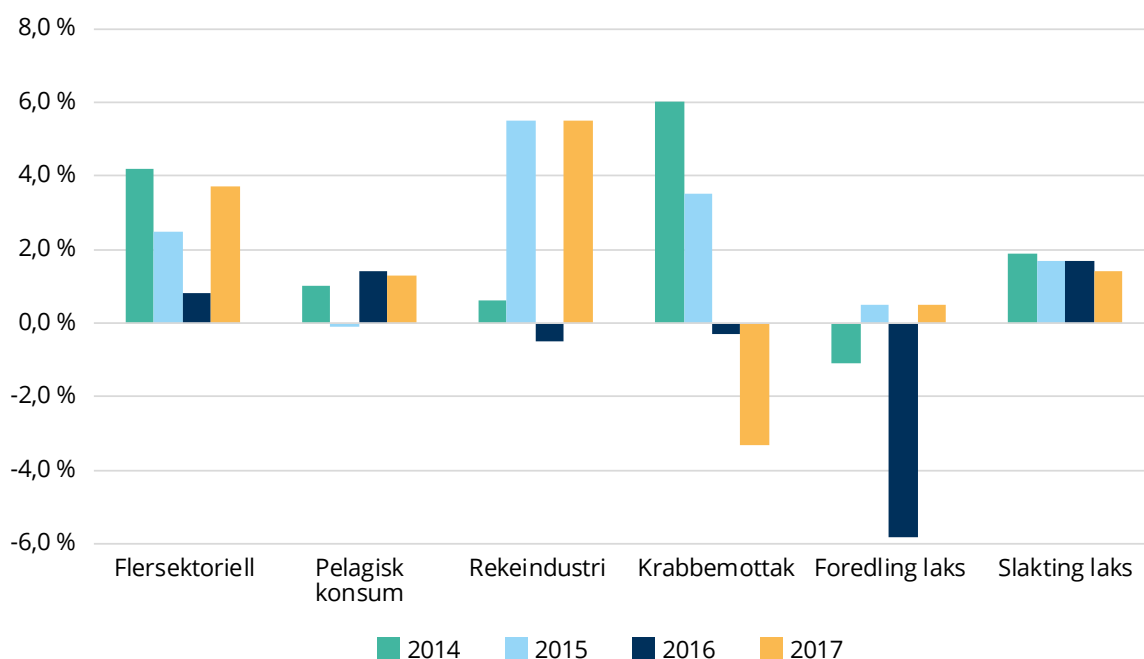
⁴ Regnskapstala for kultur, underhaldning og fritid er sterkt påverka av Norsk Tipping AS som står for ein stor del av verksemda i næringsområdet, og som har ein regnskapsstruktur og lønsemd som skil seg frå resten av næringsområdet.



Figur 2.7 Ordinært resultat før skatt i pst. av driftsinntekt i kvitfisksektoren 2014-2017

Kjelde: Nofima (2018), driftsundersøkinga for 2017

Lønsemda innanfor bearbeiding av laks har historisk vore rekna for å vere kontra-syklisk til prisane i råvareleddet. Det inneber at når prisen på sløgd laks aukar, og lønsemda aukar i råvareleddet, fell vanlegvis lønsemda ved bearbeiding av laks. Forklaringa ligg i at råstoffet i stor grad blir handla på spot-prisar, medan prisane på ferdigvarer i større grad er kontraktfest og varierer mindre over tid. Dei siste åra har lønsemda innanfor likevel slakting og bearbeiding av laks vore gjennomgåande låg.



Figur 2.8 Ordinært resultat før skatt i pst. av driftsinntekt i ulike bransjar 2014-2017

Kjelde: Nofima (2018), driftsundersøkinga for 2017

Låg lønsemd i sjømatindustrien tilseier også at verdiskapinga er låg. I nasjonalrekneskapen bruker ein omgrepet bruttoprodukt om verdiskapinga. Brutttoprodukt er definert som verdien av produksjonen minus verdien av vareinnsatsen, og skildrar næringa sitt bidrag til landets bruttonasjonalprodukt (BNP).

Tal frå nasjonalrekneskapen viser at verdiskapinga per årsverk i fiskeindustrien ligg langt under verdiskapinga i fangst- og oppdrettsleddet. Brutttoproduktet frå fisk, fangst og akvakultur er likevel svært høgt, og i 2018 hadde fangst- og oppdrettsleddet ei verdiskaping per årsverk som var 2,3 gonger høgare enn gjennomsnittet for den norske fastlandsøkonomien. Bearbeiding og konservering av fisk hadde i 2018 ei verdiskaping per årsverk på like over 1 mill. kroner. Det var på linje med verdiskapinga per årsverk i fastlandsøkonomien som heilskap. Samanlikning går fram av tabell 2.3.

Ein må ta høgd for at næringar har ulike kostnadsstrukturar, og at nokre er meir kapitalintensive enn andre. Likevel viser tala at arbeidsplassane i fiskeindustrien er vel så verdiskapande som ein gjennomsnittleg norsk arbeidsplass om ein ser bort frå olje- og gassektoren.

	Brutttoprodukt	Årsverk	Br.prod/årsverk
Fiske, fangst og akvakultur	44 896	18	2 494
Bearbeiding og konservering av fisk	12 774	11,3	1 130
Bergdrift	5 520	5	1 104
Jord- og skogbruk	20 107	41	490
Overnattings- og serviceverksemd	46 849	78	600
Fastlands-Noreg	2 512 872	2 445	1 027

Tabell 2.3 Brutttoprodukt målt i basisverdi⁵, årsverk og bruttoprodukt per årsverk for utvalde norske næringar i 2018. Årsverk og bruttoprodukt per årsverk i 1 000 og bruttoprodukt i millionar⁶.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Nofima

Verdiskapinga i den sjømatbaserte verdikjeda er altså svært ulikt fordelt, der lønsemda både i flåteleddet og i sjølve oppdrettsproduksjonen er høg, medan lønsemda i sjømatindustrien jamt over er relativt svak, anten det gjeld bearbeiding av villfanga fisk eller oppdrettsfisk. Ulik fordeling av lønsemda og verdiskapinga vil likevel ikkje nødvendigvis seie at verdiskapinga er feil fordelt.

Den høge lønsemda i flåteleddet i fiskeria kan truleg blant anna tilskrивast eksistensen av ei ressursrente og at tilgangen til fiskeria er lukka, kombinert med at det er gjennomført effektiviseringstiltak blant dei som er gitt tilgang til fiskeressursane.

⁵ Basisverdi vil seie at produktsubsidiar er inkluderte, men ikkje meirverdiavgift eller andre produktskattar.

⁶ Årsverk funne ved å ta gjennomsnittet av rapporterte tal i kvart kvartal. Talet på årsverk innanfor bearbeiding og konservering av fisk er sett til 11 300 jf. anslag frå Nofima, sjølv om SSB oppgjer litt andre tall

Ressursrenta blir kapitalisert på første hand, hos fiskarane. I fiskeindustrien er det derimot inga ressursrente, og det er fri etablering og låge inngangsbarrierar. Det er derfor ikkje overraskande at lønsemda og verdiskapinga er høgare i flåteleddet enn i sjømatindustrien, og at avkastninga i sjømatindustrien tenderer til å variere rundt normalavkastninga.

Innanfor oppdrett av laks og aure har det dei siste åra også vore høg lønsemd, høgare enn i dei fleste andre næringar. Oppdrettssektoren har til felles med flåteleddet i fiskeria at tilgangen er lukka, men det er meir uklårt i kva grad det er ei ressursrente som gir opphav til høg lønsemd. Regjeringa har sett ned eit offentleg utval for å greie ut ein mogleg ressursrenteskatt i havbruk, som skal levere sin NOU-rapport til 1. november 2019. Det er uansett ikkje overraskande at det er eit sterkt skilje mellom lønsemda og verdiskapinga i primærproduksjonen av oppdrettsfisk og i den vidare bearbeidinga av oppdrettsfisken. Tilsvarende som for bearbeiding av villfanga fisk, er det inga ressursrente knytt til bearbeiding av oppdrettsfisk (den eventuelle ressursrenta ved produksjon av oppdrettslaks blir kapitalisert på første hand), samtidig med at det er fri etablering og låge inngangsbarrierar.

Sjølv om den skeive fordelinga av lønsemda og verdiskapinga mellom primærleddet og industrileddet nok i stor grad er eit naturleg resultat, kan likevel element ved rammevilkåra i fiskerinæringa i nokon grad vere med å vri verdiskapinga i retning av flåteleddet. Dette drøftar vi nærare i kapittel 3.3.

3 Forhold som påverkar talet på heilårige arbeidsplassar

Ei rekkje forhold er med på å påverke talet på arbeidsplassar i fiskeindustrien, og fordelinga av arbeidsplassar gjennom året. Nokre av forholda har ein generell karakter, medan andre er meir spesifikke for fiskeindustrien. Naturgitte forhold som sesongbasert råstofftilgang har stor innverknad. Samtidig kan rammevilkår bestemt av styresmaktene, spele inn. I det følgjande går vi gjennom nokre sentrale forhold som påverkar talet på heilårige arbeidsplassar.

3.1 Råstofftilgang

Råstofftilgangen, det vil seie tilgangen på fisk og skaldyr som kan nyttast til vidare bearbeiding, har openbert innverknad på talet på arbeidsplassar i fiskeindustrien. Det kan skiljast mellom det samla volumet av råstoff og fordelinga av råstoffet gjennom året. Fordelinga av råstoffet gjennom året er spesielt relevant med omsyn til talet på heilårige arbeidsplassar.

3.1.1 Råstofftilgang i volum

Som skildra i kap. 2.3, blei det i 2018 fiska og produsert rundt 4 mill. tonn sjømat i Noreg, med ei fordeling på ca. 2,5 mill. tonn frå fiskeri og 1,5 mill. tonn frå oppdrett. Norske styresmakter legg til grunn ei berekraftig forvaltning av ressursane, noko som er konsistent med å oppnå størst mogleg berekraftig hausting og produksjon i eit evig perspektiv.

Ei berekraftig fiskeriforvaltning byggjer på gode vitenskaplege råd om utviklinga i dei ulike bestandane og kunnskap om samspelet mellom ulike artar i økosystemet, og eit tett internasjonalt samarbeid om felles forvaltning av bestandane. Ei berekraftig fiskeriforvaltning krev også god kontroll med uttaket. Ei berekraftig havbruksnæring avheng blant anna av at miljøpåverknaden frå næringa er innanfor det produksjonslokala tåler og samfunnet aksepterer.

Det er vanskeleg å leggje til grunn at råstofftilgangen frå eksisterande fiskeri vil auke i åra som kjem. Utviklinga i fangstane vil blir påverka av biologi og klimaendringar, i tillegg til at auka fangstar krev effektiv forvaltning og kontroll. Det kan likevel vere potensial for å auke uttaket av nye artar, såkalla LUR-artar (lite utnyttede artar), som til dømes sjøpølse (sjå nærare omtale i boks 3.1) og lågtrofiske artar som er lågare i verdikjeda, gjennom betre kartlegging og ny teknologi. Som ein del av dette opna Nærings- og fiskeridepartementet 13. mars 2019 for eit avgrensa kommersielt fiske etter raudåte (sjå nærare omtale i boks 3.2).

For å lukkast med utvikling av nye artar, krevst det ikkje berre kunnskap om bestandane og korleis dei kan haustast, men også blant anna kunnskap om marknadsutvikling, marknadstilgang, regelverk og dokumentasjon av mattryggleik. Regelverket for mat og fôr gjer nokre avgrensingar for kva marine råvarer som kan nyttast til fôr og mat. Det vil derfor også vere viktig å jobbe systematisk og strategisk med tilpassingar i regelverket som kan mogleggjøre større utnytting av marine ressursar.

Boks 3.1 Hausting av sjøpølse

Sjøpølse er eit av dei best betalte sjømatprodukta i verda og har potensial for å bli utnytta i Noreg. I Asia er sjøpølse eir tradisjonelt helseprodukt som er høgt verdsett. Sjøpølser kan seljast som ferske, fryste eller bearbeidde som tørka eller som pulver og ekstrakt.

Sjøpølse blir hausta både med fangstreiskap og ved plukking i fjøresona eller på grunt vatn. Av sjøpølsene på verdsmarknaden blir også om lag en fjerdedel oppdretta. I norske farvatn finst det 31 sjøpølseartar. Av desse er det brun sjøpølse og raudpølse som synes å ha det største potensialet. Raudpølsa er utbreidd langs heile norskekysten der ho er registrert på grunt og djupt vatn frå 2 til 2 000 meter. Fangstratane har vore høgast på 200-300 meter djup.

Når nye råvarer skal bli mat, som ikkje tidligare har vore nytta som næringsmiddel, må dei godkjennast som "ny mat" i tråd med EUs matregelverk. Godkjenningsordninga skal sikre at ny mat er trygg og, og at forbrukarane får god og riktig informasjon. Nokre artar av sjøpølse er omfatta av dette regelverket.

Avgrensingar i gjeldande konsesjonsregelverk inneber at det ikkje er tillate å fangste sjøpølse med trål. Fleire selskap arbeider med å utvikle alternative og miljøvenlege fangstreiskaper. Andre selskap utnyttar bifangst av sjøpølse frå tradisjonelle fiskeri.

Kjelde: Møreforsking, Havforskningsinstituttet

Boks 3.2 Plankton kan bli ny industri

Raudåte er eit dyreplankton som er ein nøkkelart på lågare trofisk nivå i økosystemet i bl.a. Norskehavet. Kommersiell hausting av bestanden har tradisjonelt vore forbode. Dette har vore grunnlagt i lågt kunnskapsnivå om arten, og at han er viktig føde for sentrale fiskebestandar. Sjølv om raudåten førebels er lite utnytte i Noreg, har han eit kommersielt potensial på grunn av stor biomasse og høgt protein- og feittinnhald. Kosttilskot, legemiddel, matvaretilsetjingar, kosmetikk og spesialfôr for marin yngel er moglege bruk-sområde. Kunnskapsnivået om arten har i dei seinare åra gradvis blitt større. Nærings- og fiskeridepartementet avgjorde derfor 13. mars 2019 at det er forsvarleg å opne for ei avgrensa kommersiell hausting. Føremålet er å leggje til rette for utvikling av norsk industriaktivitet og arbeidsplassar basert på raudåte som råstoff.

I første omgang er det lyst ut 10 raudåtetrålløyve. Eit sentralt grep er at fem av desse ti blir lyste ut til industriaktørar som får unntak frå det såkalla aktivitetskravet i deltakerlova. Aktivitetskravet inneber at haustingsfartøy som den klare hovudregelen skal vere eigd med meir enn 50 pst. av aktive fiskarar. Avgjerda om å gjere unntak frå aktivitetskravet vil leggje til rette for vertikal integrasjon og ein meir stabil råstofftilførsel til den raudåtebaserte industrien. Dette er forankra i Stortinget si behandling av sjømatindustrimeldinga, der regjeringa i kap. 7 signaliserte at det bør kunne gis unntak frå aktivitetskravet ved hausting av arter som tidlegare er lite utnytta.

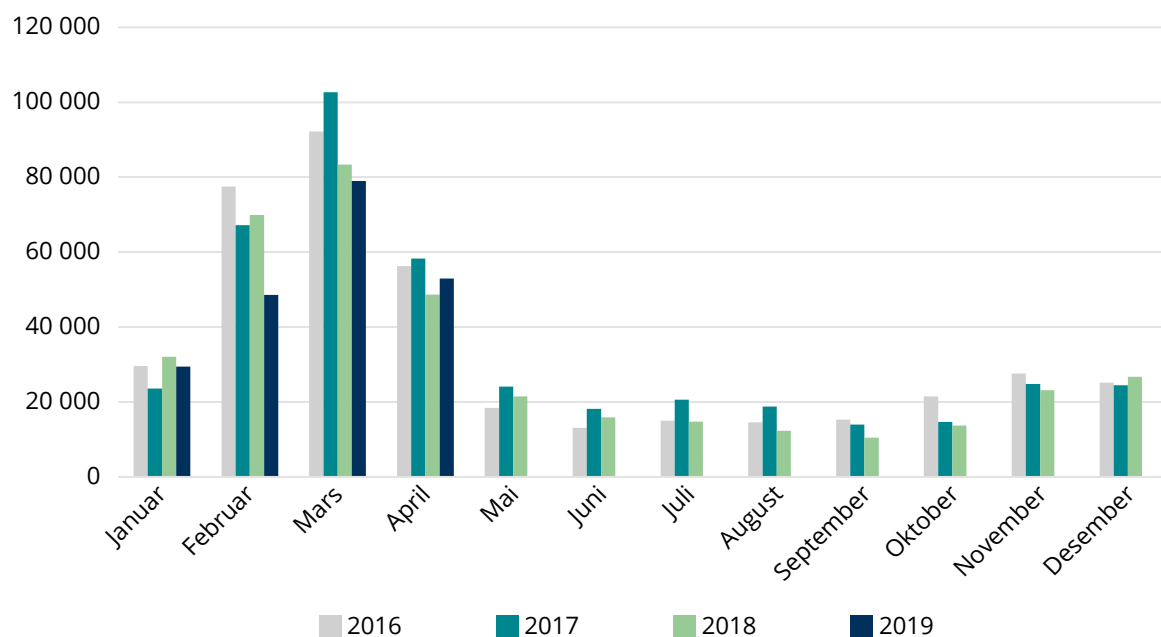
Innanfor oppdrett er det forventet produksjonsvekst og ein vekst i råstofftilgangen framover, sjølv om veksttakta i norsk oppdrettsproduksjon har gått ned etter 2012. Havbruk til havs og landbasert oppdrett kan kome i tillegg til den tradisjonelle produksjonen i opne merdar i sjø.

I tillegg til vekst innanfor oppdrett av laks og aure, kan det også vere mogleg å utvikle oppdrett på nye artar, eller oppdrett av fleire artar i kombinasjon med kvarandre, såkalla multitrofisk oppdrett. Både staten og private aktørar har investert store beløp i å utvikle torskeoppdrett i Noreg, men etter ein periode med låge prisar og biologiske utfordringar måtte dei siste kommersielle torskeoppdrettarane leggje ned drifta i 2013/2014. Torskeavlsprogrammet blei likevel ført vidare også etter 2014, og når no torskeprisane har teke seg opp att, og ein har gjort framsteg knytte til biologien, er det igjen teikn til aukande kommersiell interesse for torskeoppdrett. Andre oppdrettsartar som vil kunne få eit større omfang i åra framover er blant anna kveite og dyrking av mikroalgar og tang og tare.

I tillegg til det som er nemnt over, kan auka utnytting av restråstoff vere ei kjelde til auka råstofftilgang for industrien i åra som kjem. Det visast til regjeringa sin strategi for auka utnytting av restråstoff for ei nærare drøfting av dette.

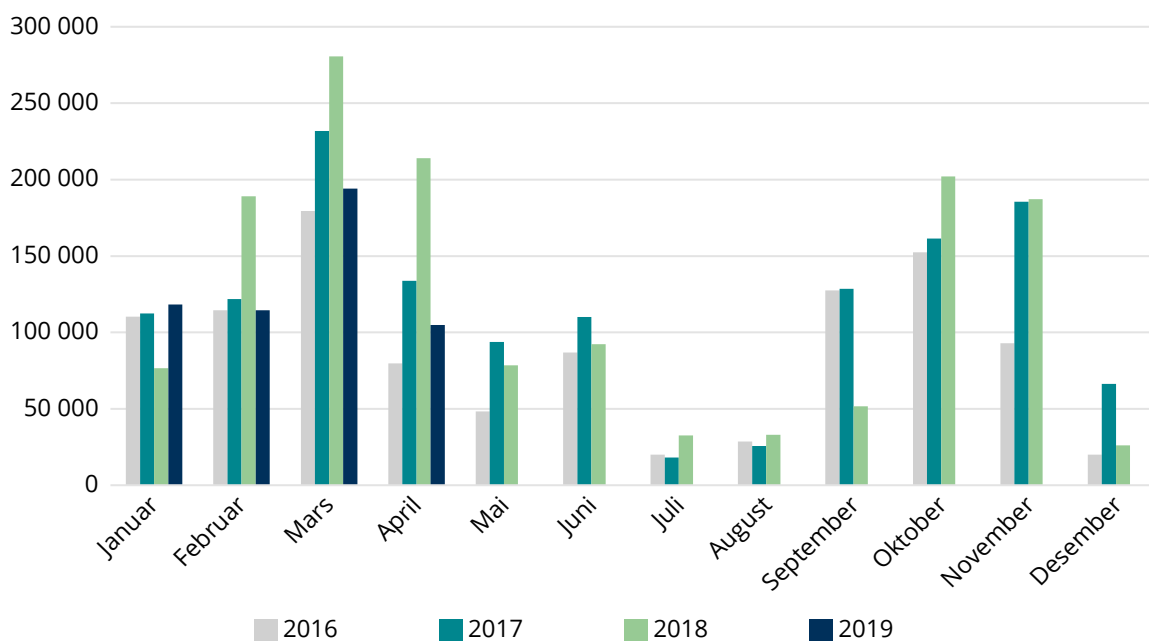
3.1.2 Fordeling av råstoff gjennom året

Kvar og når råstoffet er tilgjengeleg, er avgjerande for forretningsgrunnlaget og behovet for heilårige tilsette i industrien. Norske fiskeri er sterkt sesongprega på grunn av vandringsmønsteret til fisken. I torskefisket blei til dømes over 60 pst. av totalkvoten i 2018 på om lag 375 000 tonn landa i månadene januar til april. Tilsvarande landar ein mesteparten av NVG-silda i perioden frå oktober til mars, og sildefisket blir igjen overlappa av makrellfisket som er på sitt mest aktive frå august til november.



Figur 3.1 Månadlege landingar av torsk i tonn 2016 - april 2019

Kjelde: Fiskeridirektoratet



Figur 3.2 Månadlege landingar av pelagisk fisk i tonn 2016 - april 2019

Kjelde: Fiskeridirektoratet

For fiskarane er det økonomisk rasjonelt å fiske mest mogleg når råstoffet er lettast tilgjengeleg. For at det skal vere rasjonelt å fiske utanom perioden der det er mest kostnadseffektivt, må oppnådd pris seinare på året vere tilstrekkeleg til å vege opp for auka fangstkostnader og risikoen som følgjer med å utsette fisket. For kystflåten, som består av små og lite mobile fartøy, er det likevel praktiske avgrensingar som gjer det vanskeleg å fiske utanom perioden der fisken står nærast land. Den havgåande flåten har større rom for å gjere avvegingar mellom når det er mest lønsamt å fiske, og kan fiske jamnare gjennom året.

Eit landingsmønster med store sesongtoppar krev høg produksjonskapasitet i industrien under sesongtoppane, og medfører låg utnytting av kapasiteten i dei resterande delane av året. Dette fører igjen til store variasjonar i sysselsetjingsbehovet for industribedrifter som baserer produksjonen sin på ferskt, villfanga råstoff av same art. Store svingingar i råstofftilgangen er spesielt utfordrande for den delen av fiskeindustrien som baserer produksjonen sin på kontinuerleg leveranse av ferskt råstoff. Produsentane av konservert fisk som rundfrosen fisk, saltfisk og klippfisk kan nytte fryst fisk, og dermed lagre både råstoff og dei ferdig produserte produkta, og dei er derfor mindre påverka av sesongsvingingane enn bedrifter som driv med filetproduksjon basert på ferskt råstoff. Auka bruk av fryst råstoff kan gi grunnlag for meir heilårig produksjon og sysselsetjing. Det same gjeld produksjon basert på fleire artar med ulike sesongmønster.

Ulike ordningar innanfor kvotesystemet har vore brukte for å bidra til å dempe sesongsvingingane i fiskeria, og stimulere til at kystflåten sine landingar i større grad blir spreidde utover året. I 2019 er det to ordningar som er i bruk: levandelagringsordninga og ferskfiskordninga. I tillegg inneber ulike ordningar for kvotefleksibilitet at fiskarane har høve til å overføre delar av kvotane til påfølgjande år.

Levandelagringsordninga har vore i bruk sidan 2009 og inneber at det blir gitt eit insentiv til fiskarane i form av ein såkalla bonus for fisk som blir levert levande til levandelagring. Levandelagring vil seie at levande fisk blir plassert i ein merd for ein periode, for så å slaktast på eit seinare tidspunkt. I praksis inneber bonusen at kvoten fartøyet har, berre blir belasta med 60 pst. av fangsten dersom han går til levandelagring. Kvantum sett av til ordninga i 2019 er 3 000 tonn, noko som inneber at opptil 5 000 tonn torsk kan omfattast av ordninga. Fisken som er levandela-gra, kan seljast utanfor høgsesongen for fisket og på denne måten bidra til å jamne ut råstofftilgangen. Bonusen ved levandelagring er tiltenkt å vere eit insentiv i ein tidleg fase, medan det blir arbeidd med å utvikle levandelagring til eit konsept som etter kvart kan stå på egne bein og vere levedyktig utan insentivordningar.

Ferskfiskordninga har vore i bruk sidan 2013, og inneber at fartøy som landar all fangsten fersk, får eit kvotetillegg for torsk, uavhengig av om fartøyet har torskekvote igjen eller ikkje. Totalt er 16 840 tonn torsk sett av til ordninga i 2019. Ordninga er meint å auke delen av fisken som blir levert fersk, og på denne måten bidra til å gjere meir ferskt råstoff tilgjengeleg for industrien. Kvotetillegget er større utanfor hovudsesongen og stimulerer til å spreie fisket ut over året.

Andre ordningar som blant anna distriktskvoteordninga har også vore i bruk i seinare år. I 2019 er det likevel berre levandelagringsordninga og ferskfiskordninga som er i bruk.

3.2 Råstoffkvalitet

Kvaliteten på råstoffet er direkte avgjerande for kvaliteten på det bearbeidde produktet og kva produkt industrien kan produsere. God kvalitet på råstoffet gir høgare verdi på sluttproduktet, større fleksibilitet i produksjonen og lågare kostnader i form av redusert svinn. God og føreseieleg kvalitet på råstoffet set også industrien i stand til å ha ein jamn kvalitet på det som leverast ut til kundane.

Skiftet mot auka sal gjennom supermarknader og store butikkjeder har auka krava til føreseieleg leveranse og kvalitet. Utan føreseieleg tilgang på råstoff av god kvalitet er det vanskeleg for industrien å forplikte seg overfor butikkjedene. Kvaliteten på råstoffet er også avgjerande for utsiktene til innovasjon og produktutvikling. Betre kvalitet er dermed ein viktig føresetnad for å auke lønsemda og grunnlaget for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien.

Kor skånsamt fisken blir behandla, avheng av fangstmetode, reiskapsbruk og fiskarane sitt ønske om å levere råstoff av høg kvalitet. Til ein viss grad er det eit byteforhold mellom kor effektiv fiskereiskapen er og kor skånsamt fangsten blir behandla. Undersøkingar utført av Nofima viser at det er store forskjellar i kvaliteten avhengig av reiskapsval, sjølv om det er mogleg å oppnå god kvalitet same kva reiskap som er nytta. Ei dreining mot auka bruk av meir skånsame fiskereiskapar, kortare ståtid ved bruk av garn og fangst av mindre mengder om gongen kan auke kvaliteten på råstoffet som blir levert til fiskeindustrien.

Næringa har sjølv ansvaret for å sikre god koordinering og samordning slik at ein tek vare på kvaliteten på råstoffet gjennom heile verdikjeda. I samband med innføringa av fiskesalslagslova frå 2013, som erstatta den tidlegare råfisklova, fekk likevel Noregs Råfisklag ei utvida rolle med å kontrollere handteringa av fisk om bord i båtane og på landanlegga i deira distrikt.

I utgangspunktet er det i fiskarane si eiga interesse å sikre at fangsten er av god kvalitet, så lenge ev. auka kostnader forbundne med dette, blir vegne opp av høgare pris. Det er likevel velkjent at god kvalitet i liten grad blir premiert i form av høgare pris, og at dårleg kvalitet tilsvarande i liten grad blir straffa i form av lågare pris⁷. Det er fleire medverkande årsaker til dette, men førstehandsomsetninga spelar ei viktig rolle. Dette drøftast nærare under kap. 5.3.

Utvikling av nye og meir skånsame fangstmetodar og auka kunnskap om korleis ein best kan ta vare på kvaliteten gjennom verdikjeda, er eit viktig forskingsområde. Ny teknologi og nye logistikk-løysingar kan gje auka rom for å vareta kvaliteten

⁷ Nofima

heilt fram til forbrukar. Næringa bidreg sjølv til forskning på dette området gjennom Fiskeri- og havbruksnæringens forskingsfinansiering (FHF). Nærings- og fiskeridepartementet stør også slik forskning gjennom det årlege tilskotet til Nofima. Nofima forskar blant anna på utvikling av nye sjømatprodukt, kva som hindrar og stør suksess når nye produkt skal utviklast, og i tillegg forbrukarpreferansar, kvalitetsbevaring og råvareutnytting.

3.3 Råstoffmarknaden

I Noreg er det etter fiskesalslagslova lovpålagt at all omsetning av fisk og skaldyr på første hand, det vil seie første gong fisken blir omsett, må skje gjennom eitt av seks salslag⁸. Fiskesalslaga, som er eigde av fiskarane, har i heimel av fiskesalslagslova breie fullmakter til å fastsetje forretningsreglar og omsetningsvilkår. Salslaga har også fullmakt til å regulere og dirigere fangstane ut frå omsetningsomsyn. Salslaga har i tillegg fullmakt til einseitig å fastsetje minstepris i tilfelle der ein ikkje oppnår semje med industrien. Salslaga skal i samsvar med føremålsparagrafen i fiskesalslagslova blant anna leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetninga for å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei marine ressursane.

Førstehandsomsetninga har innverknad på fiskeindustrien på fleire vis. Innretninga av førstehandsomsetninga kan blant anna påverke konkurranseforholdet mellom fiskarane og industrien, mellom industribedrifter i Noreg, og også mellom norske og utanlandske industribedrifter. Innretninga av førstehandsomsetninga kan også verke inn på kva pris industrien betaler for råstoffet, utsiktene for koordinering i verdikjeda og, som nemnt i kap. 3.2, insentiva til å ta vare på kvaliteten. I tillegg til at førstehandsomsetninga i seg sjølv har mykje å seie, fungerer ho også i eit samspel med andre rammevilkår. Til dømes er utviklinga omtalt i kap. 2.2, mot at ein større del av fangstane blir omsette mellom integrerte selskap, med på å utfordre dagens innretning av førstehandsomsetninga.

Som ei oppfølging av sjømatindustrimeldinga, sette regjeringa ned ei ekspertgruppe som skulle vurdere forenklingar og forbetringar i førstehandsomsetninga, innanfor gjeldande fiskesalslagslov. Ekspertgruppa leverte sin rapport i desember 2016, med tolv tilrådingar. Alt før ekspertgruppa la fram rapporten sin, hadde salslaga og industrien i samråd blitt samde om å etablere ei prøveordning med dynamiske minsteprisar. Dynamiske minsteprisar inneber at minsteprisen i ulike fiskeri blir fastsett på bakgrunn av faste parametrar som blant anna observerte marknadsprisar innanfor ein viss periode. Dynamiske minsteprisar har medverka til å forenkle og forbetre førstehandsomsetninga, og har generelt dempa konfliktnivået mellom flåteleddet og industrien. Samtidig har marknadsforholda innanfor dei fleste fiskeria vore gode i perioden etter at dynamiske minsteprisar blei innførte, og det er først i ein periode med krevjande marknadsforhold at systemet vil bli sett

⁸ Frå 1.1.2020 er talet salslag redusert til fem i og med at Rogaland fiskesalslag og Skagerakfisk slår seg saman.

på prøve. Sjølv om det så langt er gode røynslar med dynamiske minsteprisar, er det framleis ei viss usemje mellom fiskarsida og industrien om enkelte sider ved førstehandsmarknaden og kor godt dagens organisering fungerer.

3.4 Forbrukarkrav

I mange land har trenden dei siste åra vore auka merksemd om berekraftig produksjon og vern av miljøet. Dette medfører auka forventningar til industrien når det gjeld utnytting av alt råstoffet, dokumentasjon av kvar råstoffet kjem frå og det miljømessige avtrykket. Også styresmaktene sitt fokus på berekraftig forvaltning av oppdrettsnæringa og ville fiskebestandar har fått auka merksemd. Mindre overfiske, mindre sløsing og lågare energiforbruk er blant krava som blir stilte til alle dei involverte i næringa. Gode arbeidsforhold for dei som arbeider med å få fram sjømatprodukta, er også kome inn som eit element. Dette er isolert sett kostnadsdrivande, men det gir norsk industri høve til å differensiere seg frå konkurrentane og skape ei merkevare som oppnår ein meirpris i marknaden.

Ein annan viktig konsumenttrend er auka etterspørsel etter «convenience-produkt», både som «klar-til-å-ete-produkt» og produkt som gjer tillaging av sjømat enklare. Døme på dette er ferdiglaga sashimi og poke i daglegvarebutikkar, sous-vide-pakker og fisk pakka i former som kan setjast direkte i omnen. Industrien si evne til å levere produkt som konsumentane og detaljhandelen etterspør, vil påverke norsk sjømatindustri sin konkurranseposisjon overfor andre aktørar.

3.5 Marknadstilgang

Marknadstilgangen for norsk sjømat er regulert gjennom WTO, frihandelsavtalar gjennom EFTA, i EØS-avtalen og i bilaterale avtalar. I tillegg spelar handhevinga av det veterinære regelverket i ulike land ei viktig rolle. Den faktiske tollbelastninga på norsk sjømat blir også påverka av tilgjengelege tollfrie kvotar i EU. Eit femtitals bilaterale importkvotar, som har blitt forhandla fram med EU, reduserer i praksis tollbelastninga på ei gitt mengd sjømatprodukt, særleg innanfor kvitfisksektoren. Samtidig blir det framleis lagt til dels mykje toll på konservert laks, sild, makrell og reker i EU. Den faktiske tollbelastninga for norsk sjømat til EU var på i overkant av 1 milliard norske kroner i 2018, der belastninga for laks utgjorde omtrent brorparten.

Toll fungerer som ein barriere mot handel, senkar konkurransekrafta og inntektene til eksportøren og medfører auka prisar ut til konsumenten. Tollbelastninga har også innverknad på kva produkt det er lønsamt å produsere. Høg tollbelastning på tilarbeidd produkt medverkar til at fisken blir eksportert heil og ikkje tilarbeidd i Noreg. Dei siste åra har ein også opplevd ulike former for handelsavgrensande og proteksjonistiske tiltak av ikkje-tollmessig karakter i land utanfor EU.

At Storbritannia går ut av EU, vil kunne påverke marknadstilgangen for norsk sjømat til Storbritannia negativt. Det er forhandla fram ein vareavtale og erklæringar mellom Island, Noreg og Storbritannia som skal tre i kraft dersom ein såkalla hard

Brexit inntreff, der EU og Storbritannia ikkje blir samde om ei overgangsordning. Avtala inneber ein vidareføring av dei tollsatsane som gjeld for norsk eksport av sjømat til EU i dag. I tillegg vil Storbritannia etablere tollfrie importkvotar tilsvarende dei bilaterale kvota vi har til EU i dag. Størrelsen på kvotane avheng av kor stor trekk Storbritannia har hatt på kvota tidlegare. EØS-avtalen sine reglar på det veterinære området vil ikkje gjelde i tilfelle ein no-deal. Vareavtalen som er beskrive over dekker ikkje det veterinære regelverket (SPS). Storbritannia har erklært at dei ikkje skal innføre veterinær grensekontroll frå dag ein. Dei har også erklært at dei vil godta alle norske produkt som er godkjent for eksport til EU. Erklæringa seier ikkje kor lenge dette skal gjelde, men stadfestar at også Storbritannia skal freiste å unnlata å innføre krav om helsesertifikat dersom dei på eit seinare tidspunkt innfører grensekontroll.

	Fersk heil	Fryst filet	Konservert*
Laks	2 %	2 %	13 %
Sild	0 %–15 %	3 %	20 %
Makrell	0 %–20 %	3 %	14 %
Torsk	0 %	1 %	4 %

Tabell 3.1 Tollsatsar for norsk sjømat i EU – utvalde produkt. *For konserverte produkt representerer tollsatsane her utvalde produkt: røykt laks, kryddersalta og eddikbehandla sild, røykt makrell, klippfisk av torsk, pandalusreker (ikkje fryst, levande, fersk eller kjølt). For reker varierer tollbelastninga frå 7,5 pst. for skrelte reker til 18 pst. for rå eller kokte reker.

3.6 Tilgang til kompetanse, forskning og utvikling

Ein effektiv arbeidsmarknad og god tilgang på riktig arbeidskraft er viktig i alle norske næringar for å sikre konkurransekraft og høg verdiskaping. Fiskeindustrien møter hard konkurranse om arbeidskrafta i ein marknad som er kjenneteikna av låg arbeidsløyse, høg produktivitet og gode vilkår.

Særleg fire forhold synest å vere viktige faktorar for om arbeidstakarar finn norsk fiskeindustri attraktiv som arbeidsplass: geografisk lokalisering, lønnsnivå, arbeidsoppgåver og grad av sesongarbeid. Desse faktorane har vore avgrensande for rekrutteringa av norske arbeidarar til fiskeindustrien, og er vanskeleg å endre i nemneverdig grad. Eit bilete på dette er at det finst dømer på fiskeindustribedrifter som slit med å rekruttere folk sjølv i kommunar med relativt høg arbeidslause. Bransjeforeininga Sjømat Noreg underteikna i april 2019 ei intensjonsavtale med NAV som skal gi større moglegheiter for arbeidssøkjande til å få jobb i næringa (sjå nærare omtale i boks 3.3).

Boks 3.3 Rekrutteringsavtale mellom Sjømat Noreg og NAV

Sjømat Noreg og NAV signerte 1. april 2019 ein intensjonsavtale om rekruttering til sjømatnæringa. Målsetjinga med avtalen er at verksemdene i Sjømat Noreg skal få dekt sitt behov for arbeidskraft gjennom NAV framfor å leie inn arbeidskraft frå utlandet, samtidig med at fleire arbeidssøkjjarar registrert hos NAV skal kome i arbeid.

Avtalen støttar opp under regjeringa sin inkluderingsdugnad, som blei lansert i januar 2018. Inkluderingsdugnaden har som målsetjing å få fleire med nedsett arbeidsevne og hull i CV-en i arbeid. Inkluderingsdugnaden gjeld både i offentleg og privat sektor.

Globalisering av arbeidsmarknaden har minska fiskeindustrien sine utfordringar med tilgang på arbeidskraft, gjennom å gje tilgang på kvalifisert og motivert arbeidskraft frå utlandet som i mindre grad finn arbeidet lite attraktivt på grunn av dei nemnde forholda. Dette har redusert kostnadsulempa fiskeindustrien i ein lengre periode har hatt, og gjort industrien meir fleksibel i kapasiteten til å handtere sesongsvingingar i råstofftilførselen. Undersøkingar Nofima har gjort, viser også at bruken av bemanningsbyrå og korttidskontraktar har redusert bruken av permitteringar i sektoren. Fiskeindustrien har per i dag eigne særreglar for permittering, med bakgrunn i at råstofftilgangen og dermed behovet for arbeidskraft, er uføreseieleg. Nedgangen i bruken av permitteringar i fiskeindustrien indikerer at særreglane over tid har fått mindre betydning.

For fiskeindustrien vil vegen mot auka produktivitet sannsynlegvis gå gjennom auka bruk av maskiner og automatisering, ei utvikling ein alt ser fleire stader i næringa. Dette vil innebere eit behov for omstilling og ei anna type arbeidskraft i fiskeindustrien, samtidig som ein må halde på den råstoffkunnskapen næringa har bygd opp over mange år. Forsking viser at det er fullt mogleg for den norske fiskeindustrien å auke konkurransekrafta si ved å ta i bruk nytt produksjonsutstyr. Overslag utarbeidd av SINTEF Fiskeri og Havbruk viser at ein heilautomatisert norsk fiskeindustri med tre-skifts-ordning vil vere såpass kostnadsparande at kostnadsnivået for bearbeiding blir på same nivå som i Polen og Kina. Å lukkast med denne strategien vil krevje ei velorganisert og effektiv verdikjede og logistikk frå fangst, via industri og fram til marknaden. Dette vil føre til at norsk industri kan utnytte fortrinnet sitt med tilgang på ferskt råstoff. I tillegg vil restråstoff som kan utnyttast bli verande i Noreg.

For å lukkast med å utvikle nye teknologiske løysingar tilpassa sjømatnæringa, er forskning og utvikling avgjerande. Det offentlege har ei rekkje ordningar som er tilgjengelege for sjømatnæringa, og næringa investerer sjølv store beløp i forskning og utvikling gjennom Fiskeri- og havbruksnæringa si forskingsfinansiering (FHF). Eit av satsingsområda til FHF er automatisering av kvitfisk. Blant teknologiar som blir testa ut, er røntgen, 3D-kamera og vassjet kombinert med det siste innanfor robotteknologi.

Sjømatnæringa gjer det godt i konkurransen om offentlege forskingsmidlar, blant anna gjennom Brukarstyrt innovasjonsarena under Noregs Forskingsråd. Sjømatnæringa er også blant dei største sektorane under Skattefunn-ordninga, og marin sektor og sjømat er bransjen som har vakse mest målt i talet på aktive Skattefunn-prosjekt sidan 2015.

Regjeringa opna i 2018 for at GIEK i større grad kan gje garantiar for eksportretta tiltak. Dette har blant anna medført at GIEK kan stille garantiar overfor utanlandske bankar for investeringar i prosesseringsanlegg i Noreg som skal medføre auka eksport av tilarbeidd fiskeprodukt. Eit døme på eit prosjekt der GIEK har stilt garanti, er Primex sitt innkjøp av prosesseringsanlegg for eksport av kvitfisk til Frankrike.

3.7 Konkurransforhold

Noreg er ein liten, open økonomi som eksporterer ein stor del av varene og tenesene vi produserer. Globaliseringa med aukande verdshandel, og auka kapital- og arbeidsflyt har gjort Noreg meir eksponert mot internasjonal konkurranse, noko som også gjeld fiskeindustrien. Eurostat sin arbeidskostnadsindeks viser at Noreg, samanlikna med mange av konkurrentane sine, har eit høgt kostnadsnivå for arbeidskraft. Fiskeindustrien har tradisjonelt vore, og er framleis i dag, ein relativt arbeidsintensiv industri. Kostnadsnivået i Noreg er også generelt høgt for andre innsatsfaktorar enn arbeidskraft, som til dømes kostnadene for råstoff, vedlikehald og næringslokale. For fiskeindustrien bidreg dette til svekt konkurransekraft samanlikna med land der kostnadsnivået er lågare. Dette har medført at Noreg i større grad har blitt ein råvareleverandør der bearbeidinga skjer i lågkostland som Polen og Kina. SINTEF har i ein studie frå 2014 berekna at eksport av fisk frå Noreg resulterer i 12 000 arbeidsplassar EU. I tillegg kjem 8 000 arbeidsplassar i relaterte verksemdar, slik at den totale effekten av eksporten av norsk sjømat er berekna til 20 000 årsverk i EU.

Vekslingskursen på krona påverkar innteninga til industrien, då norsk fisk hovudsakleg blir omsett i euro eller amerikanske dollar før han endar hos konsumenten. Nofima viser i sin rapport frå 2016 at svekkinga av den norske krona mot desse valutaene sidan 2013 i stor grad har bidrege til forbetra konkurransekraft og inntening for fiskeindustrien. Så mykje som 14 mrd. kroner av auken i eksportverdien på 22,4 mrd. kroner i perioden 2013 til 2016 kan tilskrivast endringar i valutakursane.⁹

Island er den største konkurrenten til Noreg når det gjeld produksjon og eksport av fersk torskefilet, med ein produksjon om lag tre gonger større enn produksjonen i Noreg. Medan norsk industri har omstilt produksjonen av kvitfisk frå filet til konvensjonelle produkt eller til eksport av ubearbeidd råstoff, har Island langt på veg halde ved lag den industrielle filetproduksjonen sin. Torskebestanden sitt vandringsmønster og lokaliseringa av fiskefelta og industrien på Island gjer at rundt

⁹ Valutaeffektar i norsk sjømatindustri, Nofima 2016

75 pst. av kvitfisker blir teken av havfiskeflåten, medan fisket i Noreg er dominert av kystflåten. Dette gir jamnare råstofftilgang og betre opning for filetproduksjon i den islandske kvitfiskindustrien. På Island er det også sterkare vertikal integrasjon mellom flåten og industrien enn det som er tilfellet i Noreg. Dette opnar for at den islandske industrien i større grad kan planleggje den daglege produksjonen, noko som er viktig for valet om å produsere fersk filet.

Det meste av den ubearbeidde, ferske kvitfisker blir i dag eksportert til Danmark, der noko blir reeksportert til Polen. Begge landa bearbeider fisken før mesteparten blir eksportert vidare til andre land for konsum. Medlemskapen i EU og nærleiken til konsumentane gir den polske og danske fiskeindustrien mindre logistikkutfordringar enn den norske ved at dei dagleg kan levere direkte dei produkta og mengdene som er etterspurt av europeiske butikkjeder og i HORECA-marknaden. For norsk industri er ikkje slik fleksibel levering mogleg, og industrien er avhengig av å levere store kvanta. Undersøkingar viser også at jo nærare konsummarknaden fileten er produsert, jo betre blir kvaliteten på fileten, som følgje av at heil fisk held kvaliteten oppe ved transport betre enn bearbeidd fisk. Island opplever heller ikkje her dei same utfordringane som Noreg, i og med at landet eksporterer 20 pst. av den ferske fileten til USA og 80 pst. til England.

4 Utsiktene for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien

Sysselsetjinga i norsk fiskeindustri har over tid blitt redusert, men samtidig har det vore ei viss auke innanfor dei siste ti åra. Den samla produksjonen i norsk sjømatnæring vil truleg også framover vere høg, og råstofftilgangen til industrien vil i utgangspunktet vere god. Sysselsetjinga i fiskeindustrien framover vil avhenge av konkurransekrafta i fiskeindustrien, og om den norske fiskeindustrien vinn fram i konkurransen om råstoffet med utanlandske konkurrentar.

Fiskeindustrien har store utsikter til å auke konkurransekrafta, blant anna gjennom å ta i bruk ny teknologi for automatisering, kombinert med at auka forbrukarkrav til sporbarheit og berekraftig produksjon gir fiskeindustrien i Noreg eit godt utgangspunkt. Ein meir automatisert produksjon vil stille krav om auka kompetanse som igjen kan føre til at fiskeindustrien kan tilby meir attraktive arbeidsplassar. Det kan medføre færre arbeidsplassar knytte til dømes til filetering av fisk, men samtidig innebere nye arbeidsplassar knytte til blant anna teknisk drift.

Over tid har det vore ei utvikling mot at det blir færre bedrifter i sjømatindustrien, men samtidig blir dei bedriftene som er att, større og meir robuste. Det gir i utgangspunktet større rom for å tilby heilårige arbeidsplassar. Auka bruk av fryst råstoff, levandelagring og produksjon basert på fleire artar, kan også auka sjansane for heilårig sysselsetjing. For mange bedrifter vil likevel dei naturgitte føresetnadene med sesongbasert råstofftilgang, kombinert med god tilgang på sesongarbeidarar frå utlandet, medføre at det er rasjonelt å ha ein viss del sesongbasert arbeidskraft framfor berre å ha heiltidstilsette.

5 Regjeringa sin politikk for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien

Rammevilkåra for fiskeindustrien er påverka av ei rekkje faktorar, der nokre er gitte, medan andre kan påverkast gjennom politiske vedtak. Regjeringa sin politikk for heilårige arbeidsplassar i fiskeindustrien blir gruppert under desse deloverskriftene:

- Gode generelle rammevilkår
- Forbetra råstofftilgang for industrien
- Ein betre førstehandsmarknad
- Råstoff av betre kvalitet
- Betra marknadstilgang
- Auka konkurransekraft gjennom teknologisk utvikling, produktutvikling og automatisering

5.1 Gode generelle rammevilkår

I tillegg til den spesifikke sektorpolitikken retta mot sjømatindustrien, spelar regjeringa sin generelle politikk ei viktig rolle for sjømatindustrien. Hovudpunkta i regjeringa sin generelle politikk blei omtalt i kap. 1.2, men den omtalast også her:

Regjeringa prioriterer reduserte skattar og avgifter. Det kjem sjømatindustrien til gode, til liks med annan industri.

Regjeringa satsar på forenkling. Sjømatindustrien nyt godt av det, på linje med andre næringar.

Regjeringa satsar på forskning og utvikling. Sjømatindustrien gjer det godt i konkurransen om offentlege forskingsmidlar, og regjeringa har spesielt prioritert satsing på hav i forskingspolitikken.

Regjeringa prioriterer raskare utbygging av veg og bane. Utbygging av infrastruktur har mykje å seie for sjømatindustrien som er lokalisert langs kysten over heile landet.

Regjeringa fører ein ansvarleg finanspolitikk som ikkje legg press på kronekursen. Det er avgjerande for konkurranseevna i sjømatindustrien, som for annan konkurranseutsett industri, at kronekursen ikkje blir for høg.

5.2 Forbetra råstofftilgang for industrien

Regjeringa vil arbeide for ein høg råstofftilgang til fiskeindustrien i volum, og også ei jamnare fordeling av råstofftilgangen gjennom året.

I det følgjande omtaler vi relevante initiativ som skal bidra til **auka råstofftilgang**:

Norske styresmakter arbeider nasjonalt og internasjonalt for å nedkjempe fiske-rikriminalitet og IUU-fiske (ulovleg, urapportert og uregulert fiske). Effektiv forvaltning og kontroll er avgjerande for å halde ved lag eit høgt nivå på fiskebestandane og å maksimere uttaket i eit evig perspektiv. Regjeringa har sett ned eit offentleg utval som skal kome med tilrådingar for korleis ressurskontrollen bør innrettast for framtida i lys av moglegheitene som følgjer med digitalisering og ny teknologi. Utvalet skal levere innstillinga si innan 1. desember 2019.

Kunnskap om bestandane og samspelet mellom ulike bestandar er avgjerande for å sikre ei god fiskeriforvaltning. Sidan 2013 er løyvingane til marin forskning auka nominelt med 368,5 mill. kroner. Mykje av auken har knytt seg til auka ressursforskning. Samla sett er det løyvd 2,1 mrd. kroner til marin forskning over Nærings- og fiskeridepartementet sitt budsjett i 2019. Det er i tillegg løyvd store summer til bygging av nye forskingsfartøy og opprusting av eksisterande fartøy. Regjeringa har sett i verk ein brei offensiv mot marin forsøpling og mikroplast i havet, både nasjonalt og internasjonalt.

Regjeringa legg til rette for føreseieleg og miljømessig berekraftig vekst i oppdrettsnæringa. Første tildeling av konsesjonar på bakgrunn av det nye trafikklyssystemet fann stad i 2018, og det blir lagt opp til ein ny tildelingsrunde i 2020. Systemet skal bidra til å gje oppdrettarane føreseieleg vekst, samtidig som ein sikrar at omsynet til miljøet blir vareteke og at ikkje smittepresset frå lakselus på villaksen blir for stort. Utviklingsløyva, som blei lanserte av regjeringa i 2016, kan også bidra til å få fram nye og meir berekraftige teknologiske løysingar som kan bidra til auka oppdrettsproduksjon i framtida. Ei arbeidsgruppe leverte i 2018 ein rapport om moglege utfordringar ved havbruk til havs, og korleis ein effektivt kan handtere desse. Regjeringa vil følgje opp rapporten og få på plass eit regelverk tilpassa havbruk til havs.

Regjeringa vil leggje til rette for utvikling av fiske og oppdrett på nye artar. Torskeavlsprogrammet er vidareført. Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Forskingsrådet i oppdrag å hente inn meir informasjon om oppdrett av nye marine artar. Akvaplan-niva leier arbeidet på vegner av Forskingsrådet. Arbeidet blir utført i samarbeid med Norsk Institutt for Vassforskning (NIVA), Havforskningsinstituttet (HI) og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Rapporten skal klargjere sentrale spørsmål som avl, helse – og velferd, miljøutfordringar, produksjonsmetodar, forvaltning,

regelverk og marknadsanalyse. Rapporten vil kunne avdekkje om det er regelverk som gir sterke avgrensingar for utnytting av nye marine oppdrettsartar til mat og fôr. Rapporten skal leverast i september 2019.

Regjeringa vil leggje til rette for at ein utnyttar meir av restråstoffet, slik at råstofftilgangen til industrien kan auke. Det visast til regjeringa sin strategi for auka utnytting av restråstoff for ei nærare drøfting av dette.

I det følgjande omtaler vi relevante initiativ som skal bidra til **jamnare råstofftilgang**:

Regjeringa fastslår i kvotemeldinga at såkalla ekstravote-ordningar, blant anna ulike ordningar for å jamne ut råstofftilgangen, er med på å komplisere kvotesystemet, samtidig med at verdiskapingseffekten av ordningane er diskutabel. Regjeringa føreslår likevel at høvet for å halde slike ordningar ved lag blir vidareførte, og at inntil 5 pst. av totalkvoten kan setjast av til slike føremål innanfor det enkelte året.

Levandelagring har potensial for å gje industrien jamnare tilgang på råstoff, samtidig med at ein oppnår høgare prisar på fisken dersom han kan omsetjast utanfor hovudsesongen. I utgangspunktet kan fisken haldast i merd i inntil 12 veker før regelverket for fangstbasert akvakultur slår inn. Nærings- og fiskeridepartementet opna likevel i februar 2019 for at fiskarar og fiskekjøparar kan søkje Fiskeridirektoratet om dispensasjon til å utvide levandelagringsperioden for torsk til 20 veker. Nærings- og fiskeridepartementet ser også på andre tilpassingar i levandelagringsordninga som kan gjere ordninga meir målretta og effektiv. Kvotebonusen til levandelagring blei vidareført med nokre justeringar i 2019. På sikt vil likevel kvotebonusen bli trappa ned og fasa ut.

Regjeringa vil:

- Halde fram arbeidet nasjonalt og internasjonalt mot fiskerikriminalitet og UUU-fiske for å sikre ei berekraftig forvaltning av fiskebestandane og høgast mogleg uttak i eit evig perspektiv.
- Halde fram investeringane i marin forskning og bestandsforskning for å sikre kunnskap om bestandane og samspelet mellom ulike bestandar.
- Sikre ein framtidretta ressurskontroll basert på tilrådingane frå det offentlege utvalet som leverer sin rapport i desember 2019.
- Leggje til rette for føreseieleg og miljømessig berekraftig vekst i oppdrettsnæringa.
- Få på plass eit regelverk for havbruk til havs.
- Leggje til rette for auka fiske og oppdrett av nye og lite utnyttede artar.
- Arbeide for auka utnytting av restråstoff, jf. regjeringa sin strategi for auka verdiskaping av marint restråstoff.

- Gjennom nytt kvotesystem i fiskerinæringa setje av inntil 5 pst. av totalkvoten til ekstravoteordningar som blant anna kan bidra til jamnare råstofftilgang for fiskeindustrien.
- Vurdere ytterlegare endringar i levandelagringsordninga for å gjere ordninga meir effektiv og målretta, i tillegg til at det er opna for dispensasjon til levandelagring i inntil 20 veker. Kvotebonusen vil på sikt trappast ned og fasast ut.

5.3 Ein betre førstehandsmarknad

Noreg har eit særeige system i villfisknæringa som gir fiskesalslaga monopol på førstehandssomsetninga. Regjeringsplattforma slår fast at grunnprinsippa ved fiskesalslagslova ligg fast. Regjeringa meiner likevel at det i lys av utviklinga i næringa er nødvendig å sjå nærare på fleire sider ved førstehandssomsetninga, for å sikre at føremålet med fiskesalslagslova blir vareteke. I statsbudsjettet for 2019 har regjeringa derfor varsla ein gjennomgang av førstehandssomsetninga.

Blant det regjeringa vil sjå nærare på, er utviklinga i kvitfiskmarknaden, der eit aukande volum blir omsett gjennom lukka kanalar. Lukkinga knyter seg til at fleire reiarlag har etablert salsverksemd på land, og nyttar seg av høvet til eigenovertaking av fangstane, utan at fangstane blir gjorde tilgjengelege for konkurranse gjennom ordinær konkurranse. Fiskeindustrien elles har på si side ikkje høve til å organisere seg på same måte på grunn av aktivitetskravet i deltakarlova. For å sikre like konkurransevilkår kan eit alternativ vere å påleggje at alt må omsetjast gjennom auksjon. Det kan samtidig vere grunn til å sjå nærare på innretninga av auksjonane med omsyn til start- og akseptpris, og om desse skal vere bindande. I utgangspunktet ligg det likevel innanfor fullmaktene salslaga har å fastsetje omsetningsvilkår, inkludert innretninga av auksjonane. Ein alternativ måte å sikre like konkurransevilkår på kan vere å forby integrering frå flåte mot land, på same måte som industrien i dag har forbod mot å integrere mot flåteleddet.

Frå eit samfunnsøkonomisk perspektiv er auksjonar den føretrekte omsetningsforma, ettersom det sikrar at råstoffet går til dei mest betalingsvillige, og presumptivt mest effektive, aktørane. Det maksimerer igjen verdiskapinga. Ei redusert omsetning av råstoff gjennom auksjon kan dermed føre til svekt ressursallokering og redusert verdiskaping.

For industrien kan omsetning gjennom auksjon gjere langsiktig planlegging vanskeleg. Ei mogleg løysing på det kan vere terminkontraktar, som også bør prissetjast gjennom auksjon. Det har vore gjort forsøk på å etablere ein marknad for terminkontraktar, men dette synest så langt ikkje å ha lukkast.

Sjølv om auksjonar i utgangspunktet er den føretrekte omsetningsforma, er det fleire føresetnader som må vere oppfylte for at auksjonar skal vere ein effektiv allokeringsmekanisme. Det er blant anna sentralt at marknadsplassen er balansert, og at ingen av partane får fordelar i konkurransen. Det er ei utfordring for tilliten til dei ulike marknadsplassane innanfor førstehandssomsetninga at dei er styrte av fiskesalslaga, som er eigde av fiskarane. Tilsynet med fiskesalslaga er i utgangspunktet avgrensa til ordninga med Statens kontrollør, som blir oppnemnt av

Nærings- og fiskeridepartementet. Tilsyn med marknadsplassane ligg likevel utanfor ansvarsområdet til Statens kontrollør. Ordninga med Statens kontrollør, og om den utgjer ein tilfredsstillande tilsynsfunksjon, vil vere ein del av gjennomgangen som departementet utfører.

I samband med at fiskesalslagslova avløyste råfisklova i 2013, blei det innført ei ordning med tvungen mekling dersom ein av partane ber om det. Samtidig består fiskesalslaga sin rett til einseitig å fastsetje minstepris og omsetningsvilkår, og det kan i lys av dette stillast spørsmål ved om mekling er føremålstenleg. Departementet vil vurdere om meklingsordninga fungerer etter føremålet.

Regjeringa vil:

- Utføre ein gjennomgang av førstehandsomsetninga for å sikre at føremålet med fiskesalslagslova blir vareteke.
- Vurdere pliktig auksjon av alt fryst råstoff i kvitfisksektoren for å sikre at alle fiskeindustribedrifter får høve til å konkurrere om råstoffet.

5.4 Auka kvalitet på råstoffet

Å sikre kvalitet på råstoffet gjennom heile verdikjeda, er først og fremst næringa sitt ansvar. Auka kvalitet på råstoffet vil medføre at ein større del av råstoffet vil kunne bearbeidast, auke moglegheitsrommet for kva produkt industrien kan tilby og auke betalingsviljen i marknaden. Kvalitetsarbeidet føreset langsiktig og auka merksemd frå alle aktørar. For sjømat, som for andre råvarer, vil nedsett kvalitet ikkje kunne reverserast seinare i verdikjeda. Eit heilskapleg verdikjedeperspektiv er derfor nødvendig for å fremje kvalitet og bidra til å auke verdien på sluttproduktet.

Førstehandsomsetninga er ei medverkande årsak til dårleg kvalitet. Ved at dårleg kvalitet i liten grad straffar seg med lågare pris, og at høg kvalitet tilsvarande i liten grad blir verdsett i form av høgare pris, svekkjer det insentiva hos fiskar til å sikre god kvalitet. Ei endring mot meir kvalitetsbasert prising krev likevel truleg ei endring av fiskesalslagslova, som regjeringa ikkje går inn for i denne omgangen.

Regjeringa vil byggje vidare på erfaringa som er gjort med kvalitetstilsynet som blei etablert som ei prøveordning i 2013. I samband med revisjon av fiskekvalitetsforskrifta vil det bli vurdert om kvalitetstilsynet kan utvidast til å omfatte heile landet.

Kvotemeldinga inneheld fleire tiltak som vil kunne bidra til auka kvalitet. Dette omfattar blant anna at kvotesystemet i størst mogleg grad vil baserast på garanterte fartøyskvoter, som fjernar behovet for overregulering. Overregulering kan i visse tilfelle gje insentiv til kappfiske som igjen ofte medfører dårleg kvalitet.

Styresmaktene kan bidra til at kvaliteten blir vareteken gjennom å sikre at reguleringane er utforma slik at dei gir gode insentiv. Det er velkjent at ikkje alle fiskereiskapar varetek kvaliteten i like god grad. Reiskapsreguleringane i dag er baserte på

erfaringar og tilpassingar over lang tid. I dei seinare åra er det gradvis innført større grad av reiskapsfleksibilitet i og mellom ein del ulike grupper, og dette arbeidet vil halde fram. Mellom ringnotfartøy og pelagiske trålarar er det innført stor grad av reiskapsfleksibilitet. Nyleg opna også regjeringa for auka valfridom ved at fartøy i havfiskeflåten kan bruke snurrevad, og det er opna for litt meir fleksibilitet i enkeltfiskeri for kystfartøygruppa. Dermed kan den enkelte fiskaren i større grad velje dei fiskereiskapane som gir best økonomisk resultat. Ytterlegare valfridom kan bidra til meir fleksibilitet, rasjonelt fiske og auka lønsemd i delar av næringa. Samtidig må vi sjå desse omsyna i samheng med at regulering av reiskap også skal avgrense negative miljøeffektar eller uheldige skattleggingsmønster. Til dømes er det ikkje ønskjeleg å auke omfanget av botntråling ut over dagens nivå av omsyn til ulike botnhabitat. Regjeringa drøfta dette spørsmålet utførleg i sjømatindustrimeldinga der det blei konkludert med at ein vil auke fleksibiliteten og fjerne restriksjonar på reiskapsval når ikkje biologiske omsyn taler mot det.

Regjeringa vil:

- Utføre revisjon av fiskekvalitetsforskrifta og vurdere om kvalitetstilsynet i kvitfisksektoren kan utvidast til heile landet.
- Halde fram arbeidet med å identifisere fartøygrupper der ein kan løyse opp reglane om reiskapsval.
- Gjennom nytt kvotesystem i fiskerinæringa fremje kvalitetsfremjande fangst blant anna gjennom garanterte fartøykvotar.
- Halde fram støtte til forskning på kvalitet og produktutvikling.

5.5 Betra marknadstilgang

Ei viktig årsak til at ein stor del av den norske produksjonen av sjømat blir bearbeidd utanfor Noreg, er tollbelastninga på bearbeidde produkt, særleg til EU. Regjeringa vil halde fram arbeidet for å oppnå reduserte tollsatsar på tilarbeidde produkt til EU.

Handelsregimet som Noreg har med EU og fleire andre viktige sjømatmarknader, reflekterer i stor grad at Noreg er ein råvareleverandør og at importlanda er konsument og industriaktør. Marknadstilgangen er derfor best for artane som importlanda ikkje fiskar mykje av sjølv, og tollsatsane aukar med bearbeidingsgraden. Dette bidreg positivt til å skape nye arbeidsplassar i importmarknadene og tilsvarande negativt for heimeindustrien i Noreg. Regjeringa vil halde fram arbeidet med å oppnå reduserte tollsatsar på sjømatprodukt til EU og gjennom frihandelsforhandlingar med andre land, særleg for bearbeidde produkt.

Regjeringa vil også halde fram arbeidet sitt med saker relaterte til marknadstilgang for sjømat ut over frihandelsavtaleforhandlingar, både av bilateral og multilateral karakter (EU, WTO, FAO). Dette inkluderer tollspørsmål og tekniske eller veterinære

føresegner som regulerer den bilaterale sjømathandelen, dokumentasjonskrav knytte til berekraftig forvaltning av sjømatprodukt som blir eksporterte, og krav til miljømerking. Arbeidet søker å sikre reguleringar for handelen med sjømat som i størst mogleg grad gjer norsk sjømat, inkludert tilarbeidde produkt, konkurranse-dyktig med produksjonen frå andre land.

Regjeringa vil:

- Arbeide for sikre best mogleg marknadstilgang for norsk sjømat, særleg for bearbeidde produkt.

5.6 Auka konkurransekraft gjennom teknologisk utvikling, produktutvikling og automatisering

Implementering av ny teknologi og automatiserte prosessar i fiskeindustrien vil gjere produksjonen raskare og meir effektiv og auke produksjonskapasiteten. Velfungerande nye teknologiske løysingar senkar gjennomsnittskostnaden i produksjonen og gir industrien auka konkurransekraft. Teknologisk utvikling vil også kunne bidra til at både råstoffet vi bruker i dag, og andre deler av råstoffet kan brukast til nye typar produkt.

Auka automatisering og teknologisk utvikling vil ikkje i seg sjølv skape fleire heilårige arbeidsplassar, og den direkte effekten vil kunne vere lågare sysselsetjing som følgje av at menneskeleg arbeidskraft blir bytt ut til fordel for bruk av maskiner. Utviklinga vil på si side også kunne gjere fiskeindustrien meir konkurransekraftig, og arbeidsplassane vil kunne bli meir attraktive. Med auka konkurransekraft vil norsk fiskeindustri kunne jamne ut nokre av fortrinna utanlandsk fiskeindustri i dag har, samtidig som ein framleis vil ha dei naturgitte fortrinna for fiske og oppdrett. Ein forbetra konkurransesituasjon vil gjere det meir lønsamt å tilarbeide sjømat i Noreg og gjere det mogleg at ein større del av råstoffet blir «flagga heim». Implementeringa av nye løysingar og utviklinga av nye produkt vil også skape behov for nye typar arbeidsplassar i fiskeindustrien.

Regjeringa ser det som nødvendig at industrien utviklar seg langs fleire dimensjonar – auke utnyttingsgraden av råstoffet, meir fleksibilitet i bearbeiding av ulike fiskeartar i same anlegg, auka verdiskaping gjennom utvikling av nye og betre produkt og meir kostnadseffektiv produksjon. Auka tilgang på kapital og arbeidskraft vil på kort sikt kunne auke produksjonen i fiskeindustrien, medan det er teknologiske skift som gjennom produktivitetsvekst vil kunne skape økonomisk vekst på lengre sikt. Regjeringa vil derfor fortsette å leggje til rette for teknologisk utvikling gjennom forskning og innovasjon i norsk fiskeindustri.

Regjeringa vil:

- Halde fram satsinga på forskning og utvikling for å bidra til teknologi- og produktutvikling i fiskeindustrien.

Utgitt av:



Nærings- og
fiskeridepartementet

Publikasjonskode: W-0028 N

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2019