

Etterkontroll av lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursars (fiskesalslagslova)

En evaluering av tolking, praktisering og håndhevelse av lovens bestemmelser

1	Bakgrunn.....	4
2	Om gjennomføring av etterkontrollen	6
3	Om fiskesalgslagene	8
3.1	Norges Råfisklag	8
3.2	Surofi	8
3.3	Vest-Norges Fiskesalslag	9
3.4	Fiskehav	9
3.5	Norges Sildesalgslag SA	10
4	Gjennomgang av bestemmelsene i fiskesalsslagslova	11
4.1	Innledende bestemmelser	11
4.1.1	§ 1. Formål	11
4.1.2	§ 2. Sakleg verkeområde	12
4.1.3	§ 3. Stadleg verkeområde.....	14
4.2	Stifting og godkjenning av fiskesalgslag	15
4.2.1	§ 4. Godkjenning av fiskesalslag	15
4.2.2	§ 5. Offentlege kontrollørar	25
4.2.3	§ 6. Tilbakekalling av godkjenning	29
4.2.4	§ 7. Overføring av ansvar	33
4.3	Førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser	35
4.3.1	§ 8. Førstehandsomsetning.....	35
4.3.2	§ 9. Fastsetjing av avgift.....	39
4.3.3	§ 10. Fastsetjing av salsvilkår og omsetningsformer	44
4.3.4	§ 11. Fastsetjing av minstepris.....	55
4.3.5	§ 12. Framgangsmåte ved usemje.....	59
4.4	Regulering av høsting og dirigering av fangster	61
4.4.1	§ 13. Rett til å regulere hausting.....	61

4.4.2	§ 14. Rett til å dirigere fangstar.....	66
4.4.3	§ 15. Orientering	67
4.5	Kvalitetskrav.....	69
4.5.1	§ 16. Kvalitetskrav til hausting og handtering av råstoff	69
4.6	Kontrollansvaret til fiskesalgslagene	73
4.6.1	§ 17. Kontrolloppgåver	73
4.6.2	§ 18. Tilgang og bistandsplikt.....	78
4.6.3	§ 19. Utveksling av informasjon.....	81
4.6.4	§ 20 Utveksling av opplysningar mellom kontrollstyresmakter.....	82
4.6.5	§ 21. Fangst som er omsett i strid med lova.....	83
4.7	Reaksjoner ved lovbrudd	90
4.7.1	§ 22. Straffansvar	90
4.7.2	§ 23. Inndraging	93
5	Vurdering – Overordnede problemstillinger.....	96
5.1	Fiskesalgslagene og forvaltningsretten	96
5.1.1	Unntak fra forvaltningsretten	97
5.2	Innsyn i og kontroll med fiskesalgslagenes utøvelse av myndighet	98
5.3	Gode rammer for førstehåndsomsetningen.....	99
5.4	Utøvelse av kontrollmyndighet	104
5.5	Legitimitetsutfordringer.....	105
5.6	Bestemmelser det er nødvendig å oppdatere	107
5.6.1	Endringer som følge av misvisende eller uklar ordlyd,.....	107
5.6.2	Endringer av rent teknisk karakter	108
5.6.3	Nødvendige endringer som følge av endringer i andre lover	108
	Referanseliste.....	109

1 Bakgrunn

I Norge skjer all førstehåndsomsetning av fisk og sjømat gjennom et fiskesalgslag. Dette er regulert gjennom *lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser (fiskesalgslova)*. Loven trådte i kraft 1. januar 2014, og gir fiskesalgslagene vide fullmakter til å organisere og drifte markedsplassene for omsetning av fisk og sjømat. I 2025 har vi fem fiskesalgslag. Norges Sildesalgslag (Sildelaget) er det eneste nasjonale fiskesalgslaget og har ansvar for førstehåndsomsetning for alle pelagiske fiskearter. De fire andre salgslagene - Norges Råfisklag (Råfisklaget), Sunnmøre- og Romsdal Fiskesalgslag (Surofi), Vest-Norges Fiskesalgslag (VNF) og Fiskehav - har regionalt ansvar for førstehåndsomsetning for resterende arter i sine distrikter.

Fiskesalgslagene er eid og drevet av fiskere, og *fiskesalgslova* gir salgslagene vide fullmakter. Disse inkluderer blant annet retten til å fastsette omsetnings- og forretningsvilkår, dirigere fangster ut fra omsetningshensyn, og ensidig fastsette minstepris i tilfeller hvor det ikke oppnås enighet om pris med kjøperne. Ordningen med at fiskesalgslagene har enerett til å organisere markedene for omsetning av fisk i første hånd er en særnorsk ordning, og kan spores tilbake til mellomkrigstiden.

I kjølvannet av første verdenskrig bidro teknologisk utvikling i fiskeriene, økende proteksjonisme mellom landene og økonomisk krise, her hjemme og hos våre handelspartnere, til å svekke etterspørselen etter norsk sjømat. Dette rammet fiskerne spesielt hardt, og førte til at fiskerne organiserte seg i samvirkeforetak i et forsøk på å bremse prisfallet. En bedre organisering av sildefiskerne skulle bidra til å porsjonere ut sild til de best betalte anvendelsene, og la overskuddet gå til sildeoljeindustrien. Dette skulle sørge for at den samlede prisen for silda gikk opp. Det var i begynnelsen vanskelig å få fiskerne til å samarbeide om omsetningen og gi slipp på egne salgsvtaler.¹ Dette er noe av bakteppet for at staten så seg nødt til å gi fiskernes salgsorganisasjoner et lovmessig vern, og storsildlaget på Møre var først ute i 1927.

I 1929 ble det vedtatt en provisorisk anordning som nedla forbud mot å utføre fersk sild som ikke var kjøpt gjennom en fiskerorganisasjon. Året etter ble anordningen erstattet av sildeloven. Dette var en midlertidig fullmaktslov, og i årene som fulgte ble det etablert stadig flere fiskesalgslag. Eneretten til omsetning i første hånd av de aktuelle artene ble

¹ Hersoug et al. (2011)

lovfestet for sildefisket i *sildeloven* av 1929 og for torskefisket ved *råfiskloven* av 1938. De to lovene ble i 1951 erstattet av *råfiskloven*.

Da *råfiskloven* trådte i kraft 1. januar 1952 var hovedformålet å sikre fiskerne gode og stabile priser for fangsten. Ettersom tiden gikk utviklet salgslagssystemet seg betydelig, og salgslagene fikk etter hvert også en sentral rolle i å utarbeide og håndheve salgsvilkår.

Den nye *fiskesalagslova* som trådte i kraft 1. januar 2014 bygger i stor grad på *råfiskloven*. De største endringene var innføringen av formålsparagraf, omtale av meklingsinstituttet og etableringen av statens kontrollører til fiskesalagslagene. I tillegg ble det innført flere tilpasninger til *samvirkelova* og tilpasninger for å harmonisere loven med *havressurslova* og *deltakerloven*.

I 2024 var det ti år siden *fiskesalagslova* trådte i kraft. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for forvaltningen av denne loven. Dette arbeidet er en kontinuerlig prosess, som ikke kan ansees som avsluttet selv om en lov eller forskrift er fastsatt. Etterkontroll har først og fremst til formål å kontrollere at regelverket virker etter sin hensikt. Dette innebærer blant annet at det foretas en systematisk gjennomgang og vurdering av det aktuelle regelverket for å se på bestemmelsenenes måloppnåelse, rettslig og faktisk utvikling, anvendelse og utforming. Gjennomføring av en etterkontroll er derfor ikke synonymt med at loven skal endres, men det *kan* ha som konsekvens at man finner at hele eller deler av regelverket bør revideres.

Regjeringen hadde som ett av sine oppfølgingspunkter i *Meld. St. 7 (2023-2024)* (kvotemeldingen), som ble lagt frem 12. januar 2024, at det skulle gjennomføres en etterkontroll av *fiskesalagslova*. Stortinget fattet vedtak 30. april 2025 hvor regjeringen ble anmodet til at man i en «etterkontroll av fiskesalagslovens bestemmelser også kontrollerer om samfunnet har tilstrekkelig innsyn i og kontroll med fiskesalagslagenes utøvelse av myndighet».²

² Stortingets vedtak 602 (2025)

2 Om gjennomføring av etterkontrollen

Nærings- og fiskeridepartementets mandat var å etablere et oppdatert kunnskapsgrunnlag og legge frem en rapport om fiskesalsslagslova og dens praktisering, og vurdere hvordan loven, eller håndheving av loven, eventuelt bør tilpasses for å sikre bedre legitimitet og måloppnåelse.

Mandatet for arbeidet var følgende:

- Foreta en juridisk gjennomgang og vurdere fiskesalsslagslovas bestemmelser for å se på hvorvidt praktiseringen av disse svarer til lovens formål. Det skal også vurderes om samfunnet har tilstrekkelig innsyn i og kontroll med fiskesalgslagenes utøvelse av sin myndighet.
- Hver enkelt bestemmelse skal gjennomgås og det skal identifiseres ev. behov for justeringer, herunder vurdere om bestemmelsen svarer til lovens formål og om den er tilstrekkelig klar og tydelig for enhver som leser, skal etterleve eller håndheve loven.
- Arbeidet skal se hen til utviklingen i sjømatnæringen og relevante forhold i salgs- og forretningsvilkår, for eksempel forsøksordninger og initiativer, i førstehåndsomsetningen.

Rapporten gir et øyeblikksbilde for hvordan loven praktiseres og forstås i praksis. Departementet har identifisert og vurdert utfordringer knyttet til praktisering og håndhevelse av hver enkelt bestemmelse i loven, samt identifisert gjennomgående utfordringer som ikke er knyttet opp til enkeltbestemmelser. Departementet kommer, gitt rammen i mandatet, ikke til å komme med konkrete tilrådninger til hvordan loven bør endres. Unntaket er tilfeller hvor det er nødvendig med endringer av teknisk karakter eller som følge av endringer i andre lover mv.

Departementet har i arbeidet med etterkontrollen gjennomført en rekke innspillmøter for å innhente informasjon om hvordan loven praktiseres, hvorvidt det er mangler ved loven og om lovens skranker er hensiktsmessige mv. Departementet har gjennomført møter med Fiskehav, VNF, Surofi, Råfisklaget, Sildelaget, Sjømat Norge, Sjømatbedriftene, Pelagisk Forening, Kystfiskarlaget, Norges Fiskarlag, Nofima, Universitet i Tromsø v/Fiskerihøgskolen og Fiskeridirektoratet. Møtene ble gjennomført som ustrukturerte intervjuer, med formål om mest mulig åpen dialog.

I tillegg til intervjuene åpnet departementet for at andre kunne gi innspill til arbeidet. Departementet har mottatt et slikt innspill fra Pelagia AS, Br. Sperre AS, Normarine AS, Pelagisk Forening, Sjømat Norge og Råfisklaget. Sjømatbedriftene har også oversendt et ytterligere innspill skriftlig i etterkant av innspillmøtet med departementet.

Rapporten bygger på de innkomne innspillene, departementets egne erfaringer og kunnskapsgrunnlag, samt utredninger bestilt i forbindelse med arbeidet. I tillegg har departementet benyttet seg av og referert til lovens forarbeider, lovkommentar til fiskesalslagslova, og akademisk litteratur mv. i sine vurderinger.

I vurderingene av formålsoppnåelse er det benyttet forenklet samfunnsøkonomisk metode.

I den juridiske gjennomgangen er det tatt utgangspunkt i gjeldende rett, og departementet har blant annet vurdert hvorvidt ordlyden i bestemmelsene er tilstrekkelig klar og tydelig, hvorvidt det er konflikt mellom bestemmelser, om lovens struktur er hensiktsmessig mv.

Rapporten er bygd opp av fem kapitler:

Kapittel 1 presenterer den historiske bakgrunnen for fiskesalgslagene, og hvorfor regjeringen og Stortinget har besluttet at det skal gjennomføres en etterkontroll av fiskesalslagslova.

Kapittel 2 beskriver hvordan departementet har arbeidet med etterkontrollen og forklarer premissene og mandatet for arbeidet.

Kapittel 3 presenterer hvert enkelt fiskesalgslag kort.

Kapittel 4 redegjør for de enkelte kapitlene og bestemmelsene i fiskesalslagslova, og ser på i hvilken grad praktiseringen og utformingen av disse bidrar til å oppnå formålet med loven. Redegjørelsen følger fiskesalslagslovas kapittelinndeling.

Kapittel 5 drøfter horisontale funn og generelle trekk, som ikke knytter seg utelukkende til en enkeltbestemmelse.

Fiskesalslagslovas kapittel 8 inneholder bestemmelser om iverksetting av fiskesalslagslova, overgangsregler for innhold i fiskesalgslagenes vedtekter fra råfiskloven og endringer i andre lover. Disse bestemmelsene vil ikke bli gjennomgått for etterkontroll ettersom bestemmelsene i dette kapitlet ikke er relevant for oppnåelse av formålet.

3 Om fiskesalgslagene

Salgslagene varierer i størrelse, både når det gjelder medlemmer, omsetningsverdi, omsetningsvolum og geografisk ansvarsområde. Det er også stor variasjon i salgslagenes forretnings- og omsetningsregelverk. Alle salgslagene er imidlertid organisert som samvirkeforetak. I dette kapittelet følger det en kort beskrivelse og gjennomgang av hvert enkelt salgslag.

3.1 Norges Råfisklag

Norges Råfisklag SA ble etablert i 1938 og er i dag det største av hvitfisklagene i Norge målt i antall medlemmer, omsetning i både verdi og kvantum, og geografisk utstrekning. Råfisklaget har ansvar for førstehåndsomsetningen av alle fiskearter som ikke omfattes av Sildelagets kompetanseområde. Dette gjelder fisk som landes i Nord-Norge, Trøndelag og Nordmøre.

Norges Råfisklag omsatte for 15,9 mrd. kroner i 2024. Salgslaget håndterer fisk fra en variert fiskeflåte, men kystfartøyene dominerer omsetningen. Torsk er den klart viktigste arten for Råfisklaget. Hyse, sei, reker og kongekrabbe er også betydelige arter, og disse fem utgjør hoveddelen av lagets omsetning.

I Råfisklagets distrikt landes det også store mengder fisk fra russiske fartøy, men denne fisken tilbys i liten grad til norske kjøpere.

Råfisklaget er konsernspiss i et konsern bestående av fem selskaper, hvorav to er direkte datterselskaper:

- **Fiskernes Hus AS** - et eiendomsselskap med to datterselskaper
- **Marinvest AS** - et investeringsselskap med formål å investere i virksomheter innen fiskerisektoren

Råfisklagets hovedkontor ligger i Tromsø, med lokalkontorer i Svolvær og Kristiansund. Administrasjonen består av 56 ansatte, hvorav majoriteten arbeider ved hovedkontoret.

3.2 Surofi

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag SA ble etablert i 1945, etter at fiskerne i regionen ønsket å tre ut av Norges Råfisklag og danne sin egen salgsorganisasjon. I dag er Surofi det nest største hvitfisklaget i Norge, målt i både omsetningsverdi og kvantum, etter Råfisklaget.

Surofi har ansvar for omsetningen av alle fiskearter som ikke faller inn under Sildelagets virkeområde, for fangster landet på Sunnmøre og i Romsdal.

Surofi omsatte for 3,7 mrd. kroner i 2024 Trålfiskeriene i havfiskeflåten dominerer omsetningen hos Surofi. De viktigste artene er torsk, hyse og sei, som sammen utgjør hoveddelen av den totale omsetningen.

Surofi har kontor i Ålesund og en administrasjon med 11 ansatte.

3.3 Vest-Norges Fiskesalslag

Vest-Norges Fiskesalslag SA ble etablert i 1988 gjennom en sammenslåing av Sogn og Fjordane Fiskesalslag, stiftet i 1946, og Hordaland Fiskesalslag, stiftet i 1947. VNF har ansvar for omsetning av alle fiskeslag som ikke faller inn under Norges Sildesalgslags kompetanseområde, og som landes i Sogn og Fjordane eller Hordaland. virkeområdet er i dag oppdatert i henhold til den geografiske utstrekningen til Vestland fylke.

VNF omsatte for 0,7 mrd. kroner i 2024. VNF håndterer fisk fra en variert flåte, hvor den havgående line- og garnflåten utgjør en betydelig andel. De viktigste artene for VNF er torsk, lange og leppefisk, som sammen utgjør hoveddelen av den totale omsetningen.

VNF har hovedkontor i Måløy og teller seks ansatte.

3.4 Fiskehav

Fiskehav SA ble etablert 1. januar 2020 som et resultat av sammenslåingen mellom Skagerrakfisk, stiftet i 1947, og Rogaland Fiskesalgslag, stiftet i 1946. Salgslaget har ansvar for omsetning av alle fiskeslag som ikke faller inn under Norges Sildesalgslags kompetanseområde, og som landes på strekningen fra svenskegrensen til og med Rogaland. Det er det minste av fiskesalgslagene, både målt i omsatt kvantum og verdi.

Fiskehav omsatte for 0,8 mrd. kroner i 2024. Fiskeflåten som leverer til Fiskehav, består nesten utelukkende av kystfartøy og små reketrålere. Reker er det klart viktigste fiskeslaget for Fiskehav, og sammen med leppefisk utgjør disse to artene hoveddelen av omsetningen. Nedgangen i rekekvotene de siste årene har hatt en betydelig negativ innvirkning på salgslagets omsetning.

Fiskehav er morforetak til:

- **Ræginvest AS** – et investeringsselskap som har som formål å eie aksjer eller andeler i selskaper som driver forretningsvirksomhet innen fiskerisektoren eller tilknyttet denne.

Fiskehav har hovedkontor i Kristiansand og teller seks ansatte.

3.5 Norges Sildesalgslag SA

Norges Sildesalgslag SA ble etablert i 1989 gjennom en sammenslåing av flere pelagiske fiskesalgslag, med røtter tilbake til Storsildlaget på Sunnmøre fra 1927. Det er det eneste av de fem nåværende fiskesalgslagene med et landsdekkende virkeområde. Dette innebærer at Sildelaget har ansvar for omsetningen av nærmere definerte arter, uavhengig av hvor i landet de landes. Disse artene er uttømmende listet opp i *forskrift om førstehåndsomsetning av fisk § 1 første ledd*, og inkluderer blant annet sild, makrell, kolmule og lodde. I tillegg kan Sildelaget, i likhet med hvitfiskslagene, omsette makrellstørje. Oppsummert har Sildelaget ansvar for de pelagiske artene.

Sildelaget omsatte for 13,8 mrd. kroner i 2024. Flåten som benytter Sildelagets markeds plass er variert, men den havgående flåten dominerer. Laget har i tillegg en relativt stor andel utenlandske landinger. Omtrent 40 prosent av det omsatte kvantumet går til fiskemel- og fiskeoljeindustrien, mens resten går til konsum. Andelen til industriformål varierer betydelig fra år til år, avhengig av kvoter og priser.

Sildelaget er morforetak til:

- **Sildinvest AS** – et investeringsselskap som blant annet driver med eiendom og investeringer i produksjons- og salgsselskaper.
- **Fish Control AS** – har som formål å kontrollere landinger av industrifangster til fiskemel- og fiskeoljeproduksjon innenfor Sildelagets ansvarsområde.

Sildelaget har hovedkontor i Bergen og en stab på rundt 45 ansatte.

4 Gjennomgang av bestemmelsene i fiskesalslagslova

Fiskesalslagslova fra 2013 viderefører i stor grad råfiskloven fra 1951, men man så likevel behovet for å etablere en ny og moderne lov om omsetningen av de viltlevende, marine ressursene. Loven var også en oppfølging av arbeidsgrupperapporten «Gjennomgang av råfiskloven» som ble mottatt av Fiskeri- og kystdepartementet i 2011, der det ble foreslått å erstatte *råfiskloven* med en ny lov.

Noe av det man savnet i *råfiskloven* var en egen formålsbestemmelse. Det var også et ønske om å få på plass egne bestemmelser om stedlig og saklig virkeområde for å klargjøre rammene for førstehandsomsetningen. Sammen ønsket man at disse bestemmelsene skulle gi et tydeligere og mer pedagogisk bilde av fiskesalgslagssystemet.

Videre var det et ønske om å tydeliggjøre fiskesalgslagenes rett til å fastsette minstepriser, i tillegg til å lovfeste prosedyrer for de tilfellene der det oppstår uenighet i fastsettingen av minstepris.

Lovfesting av departementets plikt til å oppnevne Statens kontrollører til fiskesalgslagene skulle synliggjøre at fiskesalgslagene var underlagt ekstern kontroll, i tillegg til å styrke lagenes legitimitet som nasjonal ressurskontrollmyndighet. Forslaget om å gi departementet hjemmel til å pålegge fiskesalgslagene å kontrollere råstoffkvaliteten og råstoffhåndtering til havs og etter landing, var også ny.

I tillegg til overnevnte ble det innført henvisning til og flere tilpasninger til *lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak (samvirkelova)*, og tilpasninger for å harmonisere *fiskesalslagslova* med *lov 6. juni nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova)* og *lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)*.

4.1 Innledende bestemmelser

4.1.1 § 1. Formål

«Formålet med lova er å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevende marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket.»

Fiskesalslagslova erstatter lov 14. desember nr. 3 om omsetning av råfisk (*råfiskloven*). Det var ingen formålsbestemmelse i *råfiskloven*, men i departementets vurdering i lovforarbeidene i Prop.93 L (2012-2013) Lov om førstehandsomsetning av viltlevende marine ressursar (*fiskesalslagslova*) på s. 21, går det frem at det ble ansett som «teneleg

at ei ny og moderne lov om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar, har ein formålsparagraf. Omsetningssystemet og fiskesalslaga fyller fleire viktige roller som bør gå tydeleg fram av formålet. Departementet viser også til at både havressurslova og deltakarloven har formålsparagrafar, og det er ønskjeleg at fiskesalslagslova vert samordna med desse lovane». Mens formålsparagrafene i havressurslova og deltakerloven omfatter økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn, nevner imidlertid fiskesalslagslovas formålsparagraf kun det økonomiske og miljømessige.

Nærmere om formålet

I en vurdering av forholdet mellom salgslagenes praksis og fiskesalslagslovas formål, er det nødvendig å avklare hva formålsparagrafen mener med begrep som bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønsom forvaltning. I lovens forarbeider forstås samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning som at ressursene forvaltes slik at rammevilkårene legger til rette for virksomhet som gir overskudd til samfunnet. Forarbeidene presiserer at dette både gjelder ressurser som er prissatt i markedene, og andre ressurser som samfunnet verdsetter. Formålsparagrafen sier at salgslagenes praksis skal bidra til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Å bidra til «overskudd til samfunnet» av «ressurser som er prissatt i markedene» må i vår sammenheng forstås som et mål om at salgslagene skal bidra til størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd, definert som summen av produsent- og konsumentoverskudd.

Forarbeidene spesifiserer ikke nærmere hva som menes med «andre ressurser som samfunnet verdsetter».

Dette begrunnes med følgende: *«Kva omsyn som eventuelt kan føre til mest mogleg berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar, kan endre seg over tid. Å trekkje fram spesifikke grupper eller omsyn i ein slik samanheng vil etter departementet sitt syn ikkje vere tenleg»* Forarbeidene nevner eksplisitt at det vil være opp til politiske styresmakter å avgjøre hvordan salgslagene kan bidra til å nå formålet med loven på en best mulig måte.

Forståelsen av samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning innebærer altså at salgslagene i sitt virke må balansere ulike hensyn opp mot hverandre, og at det potensielt vil innebære å hensynte motstridende mål.

4.1.2 § 2. Sakleg verkeområde

«Lova gjeld førstehandsomsetning av viltelevande marine ressursar, krav til råstoffkvalitet, stifting og godkjenning av fiskesalslag og kontrollansvaret og vedtaksretten deira. Lova gjeld likevel ikkje førstehandsomsetning av fangst i medhald

av havbeiteløyve som er gjeve med heimel i akvakulturloven eller forskrift fastsett i medhald av denne. Departementet kan i forskrift fastsetje at slik førstehandsomsetning likevel skal vere omfatta av lova her.

Førstehandsomsetning er omsetning av viltlevande marine ressursar frå den som har hausta dei, og den første omsetninga etter ilandføring dersom fangsten ikkje tidlegare er omsett gjennom eller med godkjenning av eit fiskesalslag. Sal frå eit fiskesalslag er uansett å rekne som førstehandsomsetning.

Viltlevande marine ressursar er fisk, sjøpattedyr med heilt eller delvis tilhald i sjøen, andre marine organismar og plantar med tilhald i sjøen eller på eller under havbotnen. Lova gjeld likevel ikkje hausting og anna utnytting av anadrome laksefiskar slik det er definert i lakse- og innlandsfiskloven § 5 bokstav a.»

4.1.2.1 Bakgrunn

Råfiskloven hadde ingen egen bestemmelse som regulerte det saklige virkeområdet, og bestemmelsen er derfor først innført med *fiskesalslagslova*.

Forarbeidene til *fiskesalslagslova* forklarar at begrepet «førstehandsomsetning» bidrar til å gjøre det klart at virkeområdet til loven gjelder fra fiskefartøyet til kaikanten. Det avgrenser virkeområdet mot videre salgsledd. Videre understrekte departementet i forarbeidene, at det var hensiktsmessig å nevne godkjenningen av fiskesalgslagene og deres kompetanse i henhold til loven i virkeområdebestemmelsen. Bakgrunnen for dette var at det er et sentralt punkt i loven.

Bestemmelsen avgrenser videre virkeområdet mot fangst i medhold av akvakulturloven eller dens forskrifter.

Bestemmelsens *andre ledd* går nærmere inn på definisjonen av førstehandsomsetning. Typisk vil det være når fiskefartøyet ligger til kai og selger fangsten sin til et fiskemottak. Men det vil også være salg i første hånd dersom fangsten først landes på et fryselager, og selges på et senere tidspunkt. I tillegg vil fangst som er overdratt på sjøen, men ikke omsatt med godkjenning av et fiskesalgslag, omfattes av førstehandsomsetningsbegrepet når fangsten da omsettes første gang etter ilandføring. *Andre ledd* sier til slutt at salg fra et fiskesalgslag uansett regnes som førstehandsomsetning.

Tredje ledd definerer hva som menes med viltlevende marine ressurser, og følger samme definisjon som etter *havressurslova*. Definisjonen avgrenser blant annet mot akvakulturdyr som oppdrettes og holdes i fangenskap. Ordet «marine» avgrenser dessuten virkeområdet mot dyr som lever i vann, ikke sjø, og som helt eller delvis holder til i ferskvann.

4.1.2.2 *Praktisering*

Selv om selve bestemmelsen er ny, er dette i stor grad en videreføring av virkeområdet fra *råfiskloven*. Departementet har ikke erfart at det har vært utfordringer med forståelsen eller praktiseringen av virkeområdet.

4.1.2.3 *Vurdering*

Bestemmelsen synes å gi en fornuftig definisjon på virkeområdet, og praktiseres i henhold til formålet med loven. Det har ikke kommet frem utfordringer med bestemmelsen som tilsier behov for moderniseringer eller endringer.

4.1.3 § 3. Stadleg virkeområde

«Lova gjeld på norsk landterritorium unnateke Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjøterritorium og indre farvatn, på den norske kontinentalsokkelen og i område oppretta etter lov 17. september 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5.

Kongen kan fastsetje at heile eller delar av lova skal gjelde på norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

For fartøy som fell inn under deltakerloven, gjeld lova også utanfor områda i første ledd. Departementet kan i forskrift fastsetje at lova skal gjelde for andre fartøy som fell inn under sjøloven §§ 1 og 4 og lov 12. juni 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister § 1.

Lova gjeld ikkje førstehandsomsetning av Viltlevande marine ressursar som er hausta med utanlandsk fartøy når fangsten vert ført til utanlandsk hamn.»

4.1.3.1 *Bakgrunn*

Råfiskloven hadde ingen egen bestemmelse om stedlig virkeområde, men bestemmelsen som kom med *fiskesalslagslova* har likevel lagt til grunn praktiseringen som fulgte etter *råfiskloven*. Det var også et poeng å ha samme stedlige virkeområde i *havressurslova* og *fiskesalslagslova*, for å sikre en helhetlig fiskerilovgivning.

Loven gjelder for det første norsk landterritorium, men avgrenser virkeområdet mot Jan Mayen og Svalbard. Bestemmelsen gir imidlertid hjemmel til at Kongen senere kan beslutte at hele eller deler av loven skal gjelde også for disse områdene. Videre gjelder loven i norsk sjøterritorium og i indre farvann, slik det følger av *lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone* (territorialfarvannsloven). Norsk sjøterritorium vil si et område på 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Indre farvann vil si alt farvann innenfor grunnlinjen. Loven gjelder sjøterritoriumet og indre farvann også for Svalbard og Jan Mayen.

Loven gjelder videre for alle norske fartøy uavhengig av hvor de befinner seg eller hvor de fangster, jf. *deltakerloven*.

Loven dekker ikke utenlandske fartøy som fører fangsten sin til utenlandsk havn.

4.1.3.2 *Praktisering*

Bestemmelsen har bydd på få utfordringer, og det har foreløpig ikke vært behov for å benytte seg av hjemlene til å utvide det stedlige virkeområdet. Spørsmålet om å gjøre loven gjeldende for Svalbard har ved et par anledninger kommet opp, for eksempel da Stortinget i 2016 anmodet regjeringen om å komme med forslag til hvordan økt fiskeri og annen høsting av marine ressurser kunne gi positive ringvirkninger for Svalbard. Anmodningen var et vedtak som ble fremsatt i forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 10 (2015-2016) *En konkurransekraftig sjømatindustri*.³ Kort tid etter la regjeringen frem Meld. 32 (2015-2016) (Svalbardmeldingen). Den viste til en økende interesse for å etablere fiskemottak, og for å utvikle ulike reiselivskonsepter knyttet til lokalmat på Svalbard. Dette ville innebære kommersiell landing av fisk og sjømat. Regjeringen viste videre til at den ville legge til rette for sjømatnæring knyttet til lokalmat og reiseliv, men at det var usikkert hvor aktuelt det var å lande fangst på Svalbard. I 2015-2016 ble *matloven* og *havressurslova* gjort gjeldende på Svalbard. Dette sikrer ressurskontroll og kontroll med matproduksjonen. Det har ikke vært aktuelt å vurdere om *fiskesalslagslova* skal gjøres gjeldende.

4.1.3.3 *Vurdering*

Bestemmelsen praktiseres i henhold til ordlyden. Diskusjonene som har berørt Svalbard, viser at det er fornuftig at muligheten for å utvide det stedlige virkeområdet ligger der. Departementet anser bestemmelsen som dekkende.

4.2 Stifting og godkjenning av fiskesalgslag

4.2.1 § 4. Godkjenning av fiskesalslag

«Departementet kan godkjenne eit samvirkeforetak, jf. samvirkelova, som fiskesalslag. Berre fiskarar eller organisasjonar av fiskarar kan vere medlemmer i eit fiskesalslag.

Vedtektene til fiskesalslaget skal ha føresegner om følgjande:

a. at fiskesalslaget skal ha ein kontrollkomité,

³ Stortingets vedtak 568, 2016.

- b. at verksemd som fiskesalslaget driv, og som ikkje direkte er organisering av førstehandsomsetninga, skal skje gjennom eigne selskap,
- c. at føresegner som vert fastsette om bruk av formuen ved oppløysing av fiskesalslaget skal godkjennast av departementet,
- d. at tvistar mellom fiskesalslaget og medlemmene skal løysast på nærare fastsett måte.

Departementet kan i forskrift gje nærare føresegner om ansvarsområda til fiskesalslaga, medrekna geografiske område og kva for Viltlevande marine ressursar det enkelte fiskesalslaget skal ha einerett til å omsetje.

Fiskesalslaga har revisjonsplikt.»

4.2.1.1 Bakgrunn

Fiskesalslagslova § 4 legger til grunn vilkår for godkjenning av et samvirkeforetak som fiskesalgslag. Bestemmelsen består av fire ledd.

Bestemmelsens *første ledd* slår fast at departementet har skjønn til å godkjenne et samvirkeforetak som et fiskesalgslag. Det er bare fiskere eller organisasjoner av fiskere som kan være medlem av samvirkeforetaket når det er blitt godkjent som fiskesalgslag. Dette betyr at fiskesalgslagenes medlemsmasse består av utelukkende det ene leddet i førstehåndsmarkedet – nemlig selgerne.

Fiskesalgslagene *må* være samvirkeforetak. Skjønnelementet i bestemmelsen - «departementet kan» - slår fast at departementet ikke har plikt til å gi samtykke til et samvirkeforetak som ønsker å opptre som et fiskesalgslag, men at dette samtykket gis etter departementets skjønn.

Samvirkenes rettstilstand var i stor grad regulert gjennom ulovfestet rett frem til 2008. 1. januar 2008 trådte *samvirkelova* i kraft. Denne loven regulerer samvirkeforetak generelt, og inneholder ingen særuntak for samvirkeforetak av spesiell karakter. Unntak fra de generelle reglene i *samvirkelova* må gjennomføres i særlovgivningen. Dette betyr at fiskesalgslagene må oppfylle krav og vilkår etter *samvirkelova*, med mindre annet er spesifisert i *fiskesalslagslova*.

Samspillet mellom *fiskesalslagslova* og *samvirkelova* kommer tydelig frem gjennom *fiskesalslagslova § 4 andre ledd*. Denne bestemmelsen fastsetter krav til innhold i fiskesalgslagenes vedtekter. Dette er krav som ikke følger av *samvirkelova § 10 Vedtekter for samvirkeforetak*, men som da gjelder i tillegg til de kravene til innhold i vedtekter som følger av de generelle reglene for samvirker.

Kravene til innhold i fiskesalgslagenes vedtekter som følger av *samvirkelova § 10* er at vedtektene som et minimum skal inneholde:

1. foretaksnavn,
2. hvilken kommune samvirkeforetaket har forretningskontor i,
3. hvilken virksomhet samvirkeforetaket skal drive,
4. størrelsen på eventuelle andelsinnskudd, forrenting av disse, og ev. vilkår for tilbakebetaling ved utmelding,
5. hvorvidt det skal betales medlemskontingent,
6. hvordan årsoverskuddet skal benyttes,
7. antall styremedlemmer,
8. hvilke saker som skal behandles på det ordinære årsmøtet,
9. hvordan nettoformuen skal fordeles ved oppløsning

Kravene til vedtektene som følger av *fiskesalagslova* er at det skal foreligge bestemmelse om følgende:

- a. fiskesalgslaget skal ha en kontrollkomité,
- b. Virksomhet som ikke er direkte organisering av førstehåndsomsetningen skal skje gjennom egne selskap,
- c. bestemmelser som fastsetter hvordan formuen skal brukes ved oppløsning av et fiskesalgslag skal godkjennes av departementet,
- d. nærmere fastsatt tvisteløsning mellom fiskesalgslaget og medlemmene.

Departementet har i medhold av § 4 tredje ledd hjemmel til å fastsette forskrift som fastsetter fiskesalgslagenes kompetanseområde. Dette betyr at det er departementet som fastsetter og bestemmer hvilke distrikter som fiskesalgslagene har rett til å utøve sitt omsetningsmonopol innenfor.

Fiskesalgslagene er revisjonspliktige, jf. *fiskesalagslova* § 4 fjerde ledd. Denne plikten foreligger uavhengig av hvorvidt de er omfattet av dette kravet etter lov 20. november 2020 nr. 128 om revisjon og revisorer (*Revisorloven*) § 1-2 første ledd nr. 7. Ikke alle samvirkeforetak er underlagt revisjonsplikt etter *revisorloven*, jf. *revisorloven* § 2-1 andre ledd. Dersom et samvirkeforetaks samlede driftsinntekter er mindre enn fem millioner kroner i året, vil ikke samvirkeforetaket være revisjonspliktig. Bakgrunnen for at lovgiver har bestemt at fiskesalgslagene skal være revisjonspliktig uavhengig av størrelsen på lagets driftsinntekter, er at fiskesalgslagene har lovfestet ressurskontrollansvar og enerett til førstehåndsomsetningen.

4.2.1.2 Praktisering

Det er i dag fem samvirkeforetak som er godkjente som fiskesalgslag etter *fiskesalagslova* § 4. Det er bare fiskere eller organisasjoner av fiskere som kan være medlemmer i fiskesalgslagene, jf. *første ledd første punktum*. I praksis er også

kjøperinteresser representert i salgslagene medlemsmasser, gjennom fiskere som har helt eller delvis eierskap i sjømatindustrivirksomhet, eller som har egne salgsselskap knyttet til sine rederier.

Paragraf 4 andre ledd bokstav a fastslår at fiskesalgslagene skal ha en kontrollkomité. Når et samvirkeforetak har en kontrollkomité, reguleres mandatet og arbeidet i *samvirkelova* § 63. Kontrollkomiteen velges av årsmøtet og skal føre tilsyn med at fiskesalgslagene driver sin virksomhet i tråd med gjeldende lover og regler, og i tråd med fiskesalgslagene egne vedtekter og vedtak. *Samvirkelova* stiller ikke krav til hvem som er valgbare til vervet, med unntak av at styremedlemmer, leder av representantskapet, daglig leder og revisor ikke kan være medlem av komiteen. *Samvirkelova* oppstiller heller ingen skranker til hvorvidt medlemmer av kontrollkomiteen også må eller kan velges utfra samvirkeforetakets medlemsmasse. Ingen av fiskesalgslagene har vedtektsfestet ytterligere vilkår for valgbarhet og/eller sammensetningen av kontrollkomiteene, utover at kontrollkomiteen skal velges av årsmøtet. Alle fiskesalgslagene har utelukkende medlemmer i kontrollkomiteen som er valgt fra egen medlemsmasse, og medlemmene overholder kravet til valgbarhet i samtlige fiskesalgslag.

Virksomhet som ikke er direkte knyttet til førstehåndsomsetningen skal skilles ut i egne selskap jf. *§ 4 andre ledd bokstav b*. Råfisklaget har to datterselskap – Fiskernes Hus AS og Marinvest AS – hvor Råfisklaget eier 100 pst. av aksjene. Sildelaget har også to datterselskap hvor salgslaget er 100 prosent eier – Sildinvest AS og Fish Control AS. Fiskehav er 100 prosent eier av datterselskapet Ræginvest AS, mens hverken VNF eller Surofi har registrerte datterselskap. Samtlige fiskesalgslag driver også tilsynelatende andre typer virksomhet, uten at de er skilt ut i egne selskap. Det er her hovedsakelig snakk om økonomiske disposisjoner, som for eksempel fondsparing og investeringer, sponning av arrangementer mv.

Fiskesalgslagene er pliktige til å ha vedtektsfestet bestemmelser om hvordan formuen skal brukes ved en ev. oppløsning av samvirkeforetaket etter krav i *samvirkelova* § 10 bokstav 9. Disse bestemmelsene skal være godkjent av departementet, jf. *fiskesalagslova* § 4 andre ledd bokstav c.

Samtlige fiskesalgslag har fastsatt i sine vedtekter hvordan en tvist mellom fisker og fiskesalgslag skal løses, jf. *§ 4 andre ledd bokstav d*.

Departementet har ikke plikt til å gi nærmere regler for fiskesalgslagene kompetanse- og ansvarsfordeling, men har like fullt benyttet seg av hjemmelen i *tredje ledd* for å gjøre dette. Nærmere regler om fiskesalgslagene ansvarsområder følger av *forskrift 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar* (forskrift

om førstehandsomsetning av fisk mv.). Forskriften deler opp fiskesalgslagenes ansvarsområder på to måter – etter geografisk område og etter art. De fire fiskesalgslagene, som omtales som hvitfiskslagene, har fått fordelt ansvar langs norskekysten for all fisk som ikke faller inn under Sildelagets ansvar, basert på geografiske distrikt. Se kapittel 3 for mer informasjon om det enkelte salgslag.

Samtlige av fiskesalgslagene blir revidert årlig, jf. *fjerde ledd*, og revisors beretning blir vedlagt årsrapporten og forelagt årsmøtet.

4.2.1.3 Vurdering

Første ledd

At fiskesalgslagene er samvirkeforetak er en naturlig konsekvens av at fiskerne gikk sammen og dannet samvirker for å i sterkere grad kunne påvirke prising av råfisken, og at de gjennom sildeloven og råfiskloven fikk lovfestet sin rolle i førstehandsomsetningen. Det fremkommer ikke fra hverken råfisklovens eller fiskesalagslovas forarbeider at det har blitt tatt stilling til om samvirkeforetak er den mest egnede organiseringen for å oppnå fiskesalgslagenes formål - at fiskesalgslagene skal oppnå mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene våre. Det har heller ikke vært mulig å spore en vurdering av dette i søk i faglitteraturen. Departementet har ikke her vurdert om samvirkeforetak er den mest hensiktsmessige organisasjonsformen for fiskesalgslagene i sitt arbeid med etterkontrollen.

Fiskere med eierinteresser gjør at enkelte kjøperinteresser er representert, direkte eller indirekte, i fiskesalgslagenes styre og stell. Det ville ha vært svært restriktivt dersom loven skulle ha blitt tolket så strengt at fiskere med interesser i nedstrøms virksomhet skulle være forhindret fra å være medlem i et fiskesalgslag. Samtlige fiskesalgslag har medlemmer med større eller mindre eierinteresser i sjømatindustri eller eksportselskap, og det er ingen formelle skranker i salgslagenes vedtekter som forhindrer dem fra å være valgbare til verv i foretakene.

I forlengelsen av dette kan man stille spørsmål ved om lovens formål i tilstrekkelig grad ivaretas gjennom bestemmelsens utforming. Fiskesalagslova skal sikre stabile rammevilkår for førstehandsomsetningen og hensynta verdiskapingen i både selger- og kjøperleddet. Når fiskesalgslagene er eid og styrt av selgerne, er det grunn til å se nærmere på hvorvidt kjøpernes interesser hensyntas i en slik grad at vilkårene for førstehandsomsetningen bidrar til å øke lønnsomheten i hele verdikjeden. Samtidig er det viktig å presisere at det er lovgiver som har bestemt at fiskesalgslagene skal være eid og styrt av fiskerne.

All den tid det lovpålagte formålet skal være førende for hvordan førstehåndsomsetningen skal organiseres, innenfor de skrankene som lovgiver har bestemt og fastsatt, drøfter ikke departementet her fiskesalgslagenes sammensetning. Se nærmere drøfting av fastsetting av salgs- og omsetningsvilkår under punkt 4.3, og nærmere om habilitets- og legitimitetsutfordringer i førstehåndsomsetningen i punkt 5.5.

Forholdet mellom fiskesalslagslova og samvirkelova er ikke definert i selve lovteksten, men følger av ordinær lovtolkning og rettskildeprinsipper. Det er kommet innspill til etterkontrollen om at det kan være fordelaktig å legge inn henvisning til samvirkelova i bestemmelsen, slik at det er tydelig at kravene i samvirkelova også gjelder for fiskesalgslagene. Det fremkommer tydelig fra § 4 første ledd første punktum at fiskesalgslagene skal være samvirkeforetak, og det er en henvisning til samvirkelova i denne delen av bestemmelsen. Departementet vurderer at det ikke fremstår som om det er behov for å nærmere definere forholdet i fiskesalslagslova, da dette følger av rettskildeprinsipper og bestemmelsen spesifikt.

Fiskesalgslagene er altså ikke unntatt fra å oppfylle samvirkelovas krav til innhold i vedtekter, og det fremstår heller ikke som nødvendig at fiskesalgslagene skal være det. Lovens krav til innhold i vedtektene er et minimumskrav, og fremstår overordnet og lite byrdefulle å oppfylle. Videre fremstår heller ikke særkravene til innhold i fiskesalgslagenes vedtekter som følger av fiskesalslagslova § 4 andre ledd som byrdefulle eller uhensiktsmessige. Spørsmålet for etterkontrollens del blir da hvordan fiskesalgslagene praktiserer disse særkravene.

En gjennomgang av fiskesalgslagenes vedtekter viser at fiskesalgslagene oppfyller kravene til innhold som følger av fiskesalslagslova § 4 andre ledd og samvirkelova § 10. Det å ikke oppfylle lovens krav om vedtekter vil kunne innebære et lovbrudd som kan utløse en tilbaketrekking av godkjenning, jf. fiskesalslagslova § 6 første ledd bokstav c. Se punkt 4.4.2.3 for videre drøfting.

Andre ledd bokstav a - kontrollkomité

Kontrollkomiteens tilsynsmandat inkluderer tilsyn med hvordan styret utfører sin rolle. For fiskesalgslagene oppstår det noen prinsipielle problemstillinger når kontrollkomiteen utelukkende består av medlemmer fra fiskesalgslagenes egne medlemsmasser. Styrene fatter vedtak om salg- og forretningsvilkår, samt enkeltvedtak i enkeltsaker om inndragning, godkjenning av omsetning mv. Fiskerne som sitter i kontrollkomiteen har omsetningsplikt dersom de leverer i det aktuelle salgslagets distrikt, og er dermed bundet av vedtak og rundskriv fattet av styret de er satt til å

kontrollere. Det kan tenkes at dette kan føre til mindre effektiv kontroll og tilsyn, da det er en hypotetisk mulighet for represalier fra styret dersom kontrollkomiteen påpeker feil eller mangler. Motsatt kan styret vegre seg for å fatte berettigede enkeltvedtak rettet mot medlemmer av kontrollkomiteen av samme årsak. Videre kan man også tenke seg at medlemmene av kontrollkomiteen kan vegre seg for å utføre sin rolle i frykt for å bli upopulær blant fiskesalgslagets medlemsmasse, selv om styret ikke reagerer med represalier. Departementet har ikke blitt forelagt informasjon som tilsier at denne problemstillingen har oppstått i praksis. Departementet mener likevel at det er viktig å synliggjøre muligheten for interessekonflikt som følger av komiteens sammensetning og praktiseringen av denne bestemmelsen.

Kontrollkomiteens mandat følger av samvirkelova § 63 andre ledd, og er ifølge denne bestemmelsen ikke gjenstand for instruks som følger et årsmøtevedtak.

Kontrollkomiteens mandat er en «skal»-bestemmelse, og hverken kontrollkomiteen selv, årsmøtet eller styret har kompetanse til å innskrenke denne. Ved gjennomlesning av årsrapportene til fiskesalgslagene ser det ut til at noen av kontrollkomiteene bare har kommentert på hvorvidt styret har opptrådd i tråd med salgslagets vedtekter, forretningsregler og årsmøtevedtak, men ikke om fiskesalgslagene følger gjeldende lover og regler i sin virksomhetsutøvelse. Det er årsmøtets plikt å påse at kontrollkomiteens medlemmer innehar den kompetansen som er nødvendig for å utøve sitt mandat etter samvirkelova. Departementet har ikke informasjon om hvorvidt det at noen av kontrollkomiteene ikke har rapportert i tråd med mandatet er en forglemmelse eller et resultat av en ulovlig innsnevring av mandatet ved instruks eller lignende. Departementet mener at fiskesalgslagene bør gjennomgå kontrollkomiteenes rutiner for tilsyn og rapportering.

Andre ledd bokstav b – Virksomhet som ikke direkte er knyttet til organisering av førstehåndsomsetningen

Fra ordlyden i § 4 andre ledd bokstav b fremstår skrankene for fiskesalgslagenes virksomhet som strenge og tydelige. Dersom man ser ordlyden i § 4 opp mot ordlyden i § 9, fremstår det derimot som om det er noe tvetydighet i loven om dette.

Ordlyden i § 4 andre ledd bokstav b setter klare begrensninger for fiskesalgslagene virksomhet, og slår fast at det bare er virksomhet som er direkte knyttet til organiseringen av førstehåndsomsetningen som kan utøves av fiskesalgslaget selv, og at all annen virksomhet må skilles ut i egne selskaper. Fiskesalagslova § 9 andre ledd åpner for at fiskesalgslagene kan bruke lagsavgiften til aktiviteter som står i «rimelig nær sammenheng» med organiseringen av førstehåndsmarkedet. Det oppstår dermed et spørsmål hvorvidt det er bevisst at rammene for salgslagets virksomhet og rammene for

bruk av lagsavgiften er ulike. Det er på det rene at aktiviteter som er i «rimelig nær sammenheng» med førstehåndsomsetningen ikke er det samme som virksomhet direkte knyttet til denne. Det fremstår altså som om det er motstrid mellom ordlyden i de to bestemmelsene, og det er ikke umiddelbart tydelig hvorvidt fiskesalgslagenes praksis med bruk av midler og utøvelse av virksomhet er innenfor eller utenfor lovens formålsbestemmelse og lovgivers intensjon. Departementet vurderer at behovet for endring av loven på dette punktet bør utredes videre. Se punkt 4.3.2 for videre drøfting.

Andre ledd bokstav c – bruk av formue ved oppløsning

Samtlige av fiskesalgslagene har vedtektsfestet at departementet skal godkjenne hvordan formuen skal benyttes ved oppløsning. Det fremkommer ikke fra departementets arkiv at fiskesalgslagene har søkt om godkjenning av de vedtektsfestede bestemmelsene om hva som skal skje med formuen ved oppløsning av samvirkeforetakene. Departementet finner heller ikke informasjon som tilsier at departementet selv har etterspurt dette.

Andre ledd bokstav d – tvisteløsning mellom fiskesalgslag og egne medlemmer

Departementet har ingen vurderinger knyttet til praktiseringen av tvisteløsningsmekanismen som skal inntre når det er uenighet mellom et fiskesalgslag og dets eget medlem. Ut fra det departementet forstår benyttes mekanismen sjeldent, og det er heller ikke kommet kommentarer eller merknader om dette i løpet av arbeidet med etterkontrollen.

Tredje ledd - ansvarsområder

Fiskesalgslagenes nåværende ansvarsområder kan spores tilbake til den historiske struktureringen av fiskesalgslagene som ble opprettet på 1920- og 1930-tallet. Når det er sagt, må det presiseres at det er departementet som har myndighet til å fastsette salgslagenes ansvarsområder og ikke fiskesalgslagene selv. Departementet har ikke endret ansvarsfordelingen mellom fiskesalgslagene materielt etter at fiskesalagslova trådte i kraft. Det er gjort endringer som åpner opp for at makrellstørje kan omsettes gjennom alle fiskesalgslag etter den fordelingen som følger av forskriften og at Fiskehav overtok ansvarsområdene til Skagerak SA og Rogaland fiskesalags SA etter fusjonen.

Fiskesalgslagenes ansvarsfordeling følger av forskrift om førstehåndsomsetning. Den geografiske fordelingen fremstår ikke oppdatert eller tilstrekkelig tydelig. Blant annet slår forskriften fast at Råfisklagets distrikt strekker seg fra Nord-Norge til Nordmøre. Det er ikke nærmere spesifisert hva som menes med «Nordmøre», hverken i forskriften eller i Råfisklagets egne vedtekter. Dette gjelder tilsvarende for Surofi, som da har ansvaret

for «Sunnmøre og Romsdal». VNF har oppdatert sine vedtekter til å legge til grunn at deres distrikt rommer Vestland fylke. Forskrift om førstehåndsomsetning av fisk mv. er ikke tilsvarende oppdatert etter fylkessammenslåingen i 2020. Departementet mener at det er uheldig at ansvarsområdene til fiskesalgslagene som er inndelt etter geografisk fordeling ikke er nærmere definert, men knyttet opp til historiske regions- og fylkesgrenser, og i det praktiske følger av institusjonell hukommelse. En tydeliggjøring av ansvarsområdet kunne vært gjort ved for eksempel henvisning til geografiske koordinater.

Det har ikke vært vurdert hvorvidt fiskesalgslagenes nåværende ansvarsfordeling er den mest hensiktsmessige med hensyn til å oppnå fiskesalagslovas formål om samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene våre. Dette ble hverken gjort mens råfiskloven fortsatt var gjeldende, under prosessen med utarbeidelsen av fiskesalagslova eller etter at denne loven trådte i kraft.

Fiskesalgslagene er spesialisert på sine distrikt, og har en institusjonell hukommelse som man kan argumentere er avgjørende for å legge til rette for gode rammer for førstehåndsomsetningen i akkurat sitt distrikt, med den spesifikke industri- og flåtestrukturen som er karakteristisk for det aktuelle området. Imidlertid må det også tas høyde for at lokal industri- og flåtestruktur til en viss grad kan være et produkt av rammebetingelsene satt av det lokale salgslaget, og at det fra et samfunnsøkonomisk ståsted ikke kan sees på som en god begrunnelse for den geografiske inndelingen.

Departementet mener at det er gode argumenter for å se på fiskesalgslagenes kompetansefordeling og strukturering i lys av fiskesalagslovas formål, da dette arbeidet ikke har vært gjennomført tidligere i forbindelse med utarbeiding og fastsettelse av forskrift om førstehåndsomsetning av fisk.

Fjerde ledd - revisjonsplikt

Det er ikke spesifisert i ordlyden at revisor skal føre tilsyn ved hvorvidt fiskesalgslagene opptrår i tråd med regler fastsatt i fiskesalagslova. Dette betyr at revisor fører tilsyn etter de kravene som ligger i revisorloven. Departementet vurderer at dette gjør at det er sentrale elementer ved fiskesalgslagenes økonomiske disposisjoner som det ikke føres tilstrekkelig tilsyn med, og at dette er en svakhet med dagens lov. Dette gjelder blant annet tilsyn med om hvorvidt lagsavgiften brukes og fastsettes i tråd med fiskesalagslovas regler om dette.

Fiskesalgslagenes posisjon i norsk fiskeriforvaltning tilsier at det ikke er et urimelig krav at fiskesalgslagene skal være underlagt revisjonsplikt, uavhengig av størrelse.

Fiskesalgslagene skal være revidert av en registrert eller statsautorisert revisor, etter revisjonsreglenes almene bestemmelser

Generelt om bestemmelsen

I forbindelse med arbeidet med etterkontrollen er det kommet innspill om at bestemmelsen fremstår som lite aktuell, da det er lite sannsynlig at det vil komme søknad om godkjenning av nye fiskesalgslag.

Statens godkjenning av et fiskesalgslag er et enkeltvedtak, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kap. V, og vil være basert på de forholdene som foreligger ved godkjennelsestidspunktet. Det er ikke gitt at enhver endring i driften av fiskesalgslagene vil kunne godtas av departementet, selv om en slik endring ikke når terskelen for å utløse en § 6-reaksjon, se punkt 4.2.3 for nærmere drøfting. Departementet vil i slike tilfeller ha behov for å vurdere det aktuelle fiskesalgslags drift opp mot vilkårene for godkjenning. Bestemmelsen vil også være aktuell i tilfeller av fusjon eller fisjon av fiskesalgslag. Fiskesalgslag som oppstår på bakgrunn av slike prosesser vil måtte søke om ny godkjenning.

Videre inneholder § 4 noen plikter som fiskesalgslagene kontinuerlig må overholde, uavhengig av om de allerede er godkjente som fiskesalgslag, som for eksempel kravet til innhold i vedtektene og revisjonsplikten. Det er viktig at slike kontinuerlige krav er nedfelt i lovteksten slik at det er tydelig at disse kravene ikke bare gjelder ved godkjenningstidspunktet, men at de ligger der som vedvarende krav. Departementet vurderer at § 4 er en hensiktsmessig plassering av de utvidede kravene til innhold i fiskesalgslagenes vedtekter, og ser ikke behov for endring av bestemmelsen på dette punktet.

Departementet vurderer ut fra drøftingen ovenfor at det er nødvendig med en bestemmelse om godkjenning av samvirkeforetak som fiskesalgslag, og at § 4 derfor ikke er utdatert eller overflødig.

Når det kommer til selve praktiseringen av § 4, er det flere eksempler på at departementet og fiskesalgslagene burde ha fulgt opp de formelle kravene som ligger i lova bedre. For eksempel vises det til fusjonen av Skagerakfisk SA og Rogaland Fiskesalslag SA med virkning 1. januar 2020. Fiskehav søkte ikke om godkjenning som fiskesalgslag etter at fusjonen var vedtatt og gjennomført. Fiskesalgslag som oppstår som følge av fusjon av to eller flere allerede eksisterende fiskesalgslag, eller evt. som resultatet av en fisjon, må søke om ny godkjenning. Dette følger av at ethvert samvirkeforetak som ønsker å opptre som et fiskesalgslag må søke om godkjenning, og at en slik godkjenning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven som beror på de

spesifikke omstendighetene ved søknads- og godkjennelsestidspunktet. Departementet har aldri etterspurt en slik søknad fra Fiskehav.

Departementet kan ikke se at det at Fiskehav aldri formelt har søkt om godkjenning i tråd med § 4 skal få praktiske konsekvenser nå i ettertid. Departementet var orientert om og deltok på møter hvor fusjonen av Skagerakfisk og Rogaland Fiskesalslag ble diskutert, planlagt og vedtatt. Departementets opptreden kan her sees på som et stilltiende samtykke til at Skagerakfisk og Rogalands Fiskesalslag godkjenninger til å operere som fiskesalgslag ble Videreført til Fiskehav, forutsatt at det nye fiskesalgslaget oppfylte de formelle vilkårene etter fiskesalslagslova og samvirkelova. Videre har departementet endret forskrift om førstehåndsomsetning slik at Fiskehav formelt ble tildelt ansvar for distriktene som før fusjonen lå under Skagerakfisk og Rogaland Fiskesalslag i det fusjonen trådte i kraft. Departementet har også blant annet gjennomført kontroll ved hvorvidt Fiskehavs vedtekter tilfredsstillende gjeldende vilkår i lovverket, og har hele tiden forholdt seg til Fiskehav på samme måte som de øvrige, godkjente fiskesalgslagene.

4.2.2 § 5. Offentlege kontrollørar

«Departementet skal nemne opp ein offentlig kontrollør i kvart fiskesalslag som skal utføre dei tilsynsoppgåvene sin departementet fastset i forskrift. Salslaget betalar honorar til kontrolløren etter satsar fastsette av departementet.

Kontrolløren skal ha uhindra tilgang til og innsyn i alle bøker og protokollar og all korrespondanse i salslaget og på førespurnad ha tilgang til andre opplysningar. Kontrolløren har rett til å vere til stades på styremøte og årsmøte i fiskesalslaget.»

4.2.2.1 Bakgrunn

Ordningen med at staten oppnevner en kontrollør, som skal sørge for en form for ekstern kontroll med fiskesalgslagenes forvaltningsvirksomhet, stammer fra *råfisklovens* tid. Instituttet var da regulert i instruks, og det fulgte av loven at fiskesalgslagenes vedtekter skulle ha en bestemmelse om at departementet hadde *adgang* til å oppnevne en kontrollør. I arbeidet med *fiskesalslagslova* ble det besluttet at den nye loven også skulle ha en egen bestemmelse om offentlige kontrollører til fiskesalgslagene.

Statens kontrollør til fiskesalgslagene er tiltenkt å styrke fiskesalgslagenes legitimitet som objektiv kontroll- og forvaltningsmyndighet. Fiskesalgslagenes rolle i ressurskontrollen er blitt større og viktigere i løpet av de siste sytti årene, siden *råfisklovens* fastsettelse. Fiskesalgslagenes kontroll er i praksis et tilsyn av egne eiere, ettersom fiskesalgslagene utelukkende er eid og drevet av fiskerne. Det at verdikjeden

har tillit til fiskesalgslagenes upartiskhet og at kontrollen er uhildet er derfor en forutsetning for at systemet skal fungere.

Bestemmelsens *første ledd første punktum* legger fast at departementet *skal* oppnevne en kontrollør til hvert salgslag. Dette er en plikt som påligger departementet. Mandatet og arbeidsoppgavene til kontrollørene er ikke spesifisert nærmere i selve lovbestemmelsen, men er fastsatt i egen forskrift. Det følger av forskriften at kontrollørene blant annet skal følge virksomhetene til fiskesalgslagene og kontrollere at de er i samsvar med god forretnings- og forvaltningsskikk. De skal også påse at virksomhetene drives innenfor rammene av gjeldene lover og regler.

Kontrollørene skal honoreres av fiskesalgslagene, men det er departementet som fastsetter satsen på honoraret, jf. *første ledd andre punktum*. Departementet besluttet i brev av 8. desember 2020 at kontrollørenes honorar skal «svare til den til enhver tid gjeldende sats for ledere av offentlig oppnevnte utvalg som fremgår av Statens personalbok kapittel 10.14.2.»⁴.

Bestemmelsens *andre ledd* gir kontrollørene rett til uhindret tilgang til og innsyn i relevante dokumenter og opplysninger. Kontrollørene har også rett til å være til stede under styremøtene og årsmøtet til fiskesalgslagene.

Kontrollørene skal på denne måten følge fiskesalgslagenes virksomhet, for å påse at denne utføres i tråd med «god forretnings- og forvaltningsskikk» og innenfor rammene satt av andre gyldige lover og regler.⁵ Kontrollørene skal ikke være juridisk rådgiver for salgslagene, men skal årlig rapportere til departementet om eventuelle merknader til salgslagenes årsrapport og -regnskap.⁶

Videre har kontrollørene plikt til å melde fra til departementet «straks og på eget initiativ» dersom de oppdager forhold de regner med vil påvirke salgslagets drift eller økonomi.⁷

⁴ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Norsk Villfisk 8. desember 2020, ref. 20/702-10.

⁵ *Forskrift om staten sine kontrollører for fiskesalslaga § 2 andre ledd.*

⁶ Ibid, § 3 første ledd.

⁷ Ibid, § 3 andre ledd.

4.2.2.2 *Praktisering*

Departementet har oppnevnt fire kontrollører for perioden 2020 til og med 2025, hvorav den ene kontrolløren har ansvar for både Sildelaget og Råfisklaget.

Departementet mottar årlig innberetning fra hver enkelt kontrollør til hvert enkelt fiskesalgslag. I tillegg har departementet i noe mindre grad anmodet kontrollørene om vurderinger og informasjon om fiskesalgslagenes forvaltningsarbeid de siste årene.

Departementet har ikke mottatt orientering fra kontrollørene på selvstendig initiativ siden *fiskesalgslova* trådte i kraft.

4.2.2.3 *Vurdering*

Fiskesalgslagene er underlagt tre former for formell ekstern kontroll – Statens kontrollør, kontrollkomite og revisor. Ut fra kontrollmandatet til de forskjellige kontrollmekanismene synes det å være noe overlappende ansvar som ikke er videre avgrenset opp mot hverandre, hverken i loven eller i forarbeidene. Departementet har fått innspill om at dette ikke oppleves som et problem i praksis, men at kontrollmekanismene heller jobber utfyllende for hverandre enn at de bedriver dobbeltarbeid. Det er derfor ikke behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom disse ytterligere.

Når det gjelder kontrollørenes arbeidsforhold, så er det gitt tilbakemelding om at kontrollørene i realiteten ikke har mulighet til å følge tett opp alle sider av fiskesalgslagenes virksomhet på grunn av begrensninger på tilgjengelige timer til å utføre arbeidet og størrelsen på honoraret. I praksis deltar kontrollørene på styremøtene og gjennomgår styredokumenter, men har liten kapasitet til å drive kontroll utover dette. Resultatet er at kontrollørenes kontroll i stor grad er overfladisk, og muligheten for å ta initiativ til selvstendige undersøkelser utover dette er begrenset, med mindre departementet retter forespørsler til kontrollørene om å undersøke spesifikke aspekter og/eller enkeltsaker innenfor fiskesalgslagenes virksomhetsutøvelse.

Det kan argumenteres at det at fiskesalgslagene betaler kontrollørenes honorar svekker ordningens legitimitet. Departementet skriver i forarbeidene at «legitimiteten til kontrolløren ikkje kan seiast å verte svekka, sjølv om det er salgslaga som faktisk utbetalar honoraret».⁸ Dette begrunnes i at det er departementet som bestemmer

⁸ Prop. 93L (2012-2013) s. 37.

satsene, og at denne praksisen kan sammenlignes med at revisjonspliktige virksomheter betaler revisor for denne tjenesten.

Departementet kan ikke se at det er videre problematisk at det er fiskesalgslagene som betaler kontrollørenes honorarer. Dette er for det første fordi det er departementet som bestemmer satsene. Det er altså ikke fiskesalgslagene som selv bestemmer hvor mye de skal godtgjøre kontrollørene for deres kontrollarbeid. For det andre vises det til at det at organet som kontrolleres betaler honoraret til revisor, er helt vanlig praksis. Arbeidstimen honoreres enten per faktisk utført time, eller sjablongmessig. Mandatet til kontrollørene er vidt, men gitt at de skal følge virksomheten til salgslaget, vil innsats og antall arbeidstimer avhenge av størrelsen på det enkelte laget. Fiskesalgslagene er underlagt revisjonsplikt, jf. *§ 4 andre ledd bokstav d*, og det faktum at det er fiskesalgslagene selv som betaler for denne tjenesten er ikke problematisert av hverken forarbeidene eller innspillsinstansene til etterkontrollen, slik som det er blitt med godtgjørelse av statens kontrollører.

Kontrollørenes tilgang til dokumenter og styrende organer i fiskesalgslagene følger av loven. Skrankene for kontrollørens tilgang er ikke oppstilt etter sakenes karakter, men er en funksjon av hvor sakene behandles. Det har kommet innspill om at årsmøtet og styret i enkelte tilfeller delegerer oppgaver og kompetanse knyttet til utøvelse av forvaltningsoppgaver til andre organer enn styret, som for eksempel et arbeidsutvalg eller andre komiteer. Kontrolløren vil da i utgangspunktet ikke ha adgang til å kontrollere hvorvidt disse organene fatter forvaltningsvedtak i tråd med god forvaltningsskikk. Kontrollørene kan selvsagt be om innsyn i dokumentene det gjelder, i samsvar med offentleglova, men vil ikke kunne være til stede når beslutningene forberedes og tas, som de ville ha vært dersom saken ble avgjort i et styremøte. Dette fremstår som en svakhet med skrankene i lovteksten. Dette kunne ha vært regulert ved for eksempel en bredere formulert lovbestemmelse eller gjennom forskrift.

I forbindelse med innspillsmøtene til etterkontrollen er det kommet flere tilbakemeldinger som omhandler instituttet med Statens kontrollører til fiskesalgslagene. Det er flere av innspillsinstansene som viser til at ordningen med statens kontrollører ikke fremstår som særlig operativ eller uhildet, og at ordningen derfor ikke tilfører den legitimiteten til salgslagenes forvaltningsvirksomhet som var det opprinnelige formålet med bestemmelsen.

Et eksempel som blir trukket frem er blant annet at kontrollørene ikke har benyttet seg av den selvstendige meldeplikten siden lovens ikrafttredelse. Dette er til tross for at det er saker som har vært oppe i rettssystemet de siste årene som har gått på fiskesalgslagenes forvaltningsutøvelse.

Videre har det vært flere som har stilt spørsmål ved kontrollørenes rolleforståelse. Kontrollørene oppfattes i enkelte tilfeller som mer aktive i styremøtene enn mandatet deres skulle tilsi, og at det i enkeltsituasjoner er blitt gitt juridiske råd og veiledning i konkrete saker. Dette avhenger av den aktuelle kontrollørs rolleforståelse, noe som kan variere.

Det trekkes også frem at departementet ikke tilstrekkelig har fulgt opp eller brukt kontrollørene aktivt. Kontrollørenes mandat er bredt utformet, og institusjonen er lagt opp til at de skal jobbe relativt selvstendig og uten oversyn fra departementet. Statens kontrollører har derimot flere ganger anmodet departementet om tettere oppfølging og klarere retningslinjer for hva departementet forventer av kontrollørenes arbeid.

Det pekes også på at departementet og fiskesalgslagene har jevnlig og tett kommunikasjon mellom seg på administrativt nivå gjennom året. I tillegg er det innført årlige forvaltningsmøter og forventningsbrev mellom departementet og fiskesalgslagene. Forvaltningsmøtene er tiltenkt å fungere som en avart av styringsmøter mellom departement og underliggende etat, men da mindre formelt og bindende enn disse. Forventningsbrevet skal utarbeides som et resultat av forvaltningsmøtene, og synliggjøre hvilke forventninger departementet og regjeringen har til fiskesalgslagene i det kommende året. Det argumenteres av flere av organisasjonene arbeidsgruppa har hatt møter med at gjennomføring av disse grepene svekker behovet for Statens kontrollører slik rollen og mandatet er utarbeidet i dag.

4.2.3 § 6. Tilbakekalling av godkjenning

- «Departementet kan kalle tilbake godkjenninga permanent eller mellombels dersom
- a. fiskesalslaget ikkje oppfyller dei krava som er fastsette i eller etter samvirkelova,
 - b. statens kontrollør har vorte hindra i arbeidet sitt,
 - c. fiskesalslaget grovt eller gjenteke har brote foresegner som er fastsette i eller etter lova her, eller
 - d. organiseringa og strukturen til fiskesalslaga ikkje er tenleg ut frå formålet med lova.

Ved tilbakekalling av godkjenning kan departementet fastsetje at eit anna fiskesalslag skal overta ansvarsområdet til det fiskesalslaget som fekk godkjenninga si kalla tilbake.»

4.2.3.1 Bakgrunn

Selv om det er hjemmel i *forvaltningsloven* for at forvaltningsmyndigheten kan omgjøre et enkeltvedtak uten klage, er denne adgangen veldig snever. *Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a* slår fast at «et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak»

dersom «endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser». I de aller fleste tilfeller vil en tilbaketrekking av godkjenning av et samvirkelags funksjon som fiskesalgslag være «til skade» for fiskesalgslaget, og myndighetene kan tilsynelatende dermed ikke benytte seg av denne omgjøringshjemmelen.

Det finnes et unntak til begrensningen som ligger i vilkåret om at omgjøringen ikke kan være «til skade for noen som vedtaket retter seg mot [...]». *Paragraf 35 tredje ledd* slår fast at dette vilkåret kan fravikes dersom «hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det [...]». Denne adgangen er begrenset av et tidselement, ved at melding om at vedtaket er omgjort må sendes den vedtaket retter seg mot innen tre måneder etter at vedtaket er fattet og kunngjort for vedkommende, jf. *§ 35 tredje ledd andre punktum*. Adgangen for myndighetene til å trekke tilbake godkjenningen til et fiskesalgslag er med andre ord veldig snever etter *forvaltningsloven*, og begrenser seg til tre måneder etter fattet godkjenningsvedtak.

Samtlige av fiskesalgslagene har vært godkjent siden ikrafttredelsen av *fiskesalagslova* i 2014, med unntak av Fiskehav som da ikke har sendt inn søknad om godkjenning etter fusjonen i 2020, og det er derfor mer enn tre måneder siden godkjenningsvedtakene ble fattet. Forvaltningsmyndighetene vil derfor ikke ha adgang til å trekke tilbake godkjenningen etter denne hjemmelen.

Forvaltningsloven § 35 femte ledd åpner for at lovgiver kan fastsette egne regler for omgjøring av vedtak i annen lovgivning. Fiskesalgslagene er gitt vide fullmakter til å opptre som forvaltningsmyndighet og markedsregulator. Det kan oppstå tilfeller der et salgslag ikke opptre i tråd med forutsetningene for godkjenning. Det er derfor tungtveiende argumenter for at det bør være mulig å omgjøre et vedtak om at et samvirkeforetak kan opptre som fiskesalgslag. Dette underbygges av det faktum at fiskere som danner et samvirkeforetak ikke har et rettslig krav på å få godkjent dette som et fiskesalgslag. *Fiskesalagslova § 6* gir hjemmel til tilbaketrekking av godkjenning. Det fantes ikke en slik hjemmel under *råfiskloven*.

4.2.3.2 Praktisering

Departementet har aldri benyttet seg av hjemmelen til å trekke tilbake godkjenningen av et fiskesalgslag. Det finnes derfor ingen praksis å vise til i dette tilfellet. Det har heller ikke vært gjennomført vurderinger av hvorvidt departementet skal sette i gang en § 6-reaksjon. Det har derfor heller ikke vært mulig å se på hvordan departementet venter forskjellige hensyn og momenter i en slik vurdering.

4.2.3.3 Vurdering

Bestemmelsens *første ledd* gir departementet hjemmel til å trekke tilbake et fiskesalgslag «permanent eller mellombels», og lister deretter opp fire vilkår for en slik tilbaketrekking. Listen er uttømmende, og det følger av forarbeidene at «[o]m tilbaketrekkinga skal vere mellombels eller permanent vert avgjort etter ei heilskapleg vurdering av saksfeltet, medrekna kva for føresetnader som er brotne, kva omfang brota har og kor alvorlege dei er». Dette betyr at det skal gjennomføres en helhetlig vurdering når det er snakk om en § 6-reaksjon, hvor flere momenter skal vektes mot hverandre. Når det er sagt er ikke listen over tilfeller som kan utløse en tilbaketrekking av godkjenning kumulativ, og det er derfor tilstrekkelig for vedtak om tilbaketrekking at det foreligger tilbaketrekkingss grunnlag etter kun ett av de alternative punktene i listen.

Første ledd bokstav a slår fast at departementet kan trekke tilbake et fiskesalgslags godkjenning dersom det aktuelle laget ikke oppfyller kravene til et samvirkeforetak etter *samvirkeleva*. Det er som sagt over i punkt 4.2.1 kun samvirkeforetak som kan godkjennes som fiskesalgslag. Det følger derfor naturlig av dette at dersom et fiskesalgslag endrer foretaksform eller ikke oppfyller lovkravene i *samvirkeleva*, vil også godkjenningen til å opptre som et fiskesalgslag måtte trekkes tilbake.

Det må også presiseres at ikke ethvert brudd på *samvirkelevas* bestemmelser vil lede til en § 6-reaksjon. Dette er fordi departementet i sin myndighetsutøvelse er underlagt det ulovfestede forvaltningsrettslige kravet om at en reaksjon skal være forholdsmessig i forhold til overtredelsens karakter. For eksempel vil ikke tilfellet hvor Sildelaget og VNF over flere år ikke hadde vedtektsfestet hvorvidt medlemmene skulle betale medlemskontingent eller ikke være et tilstrekkelig alvorlig brudd på kravene etter *samvirkeleva* i seg selv, men ville kunne ha inngått som et moment i en helhetsvurdering om tilbaketrekking ved andre tilfeller.

Første ledd bokstav b fastsetter at et fiskesalgslag vil kunne miste godkjenningen sin dersom statens kontrollør er forhindret i å utføre sitt arbeid. Statens kontrollør til fiskesalgslagene har en lovpålagt tilsynsrolle, og fiskesalgslagene er underlagt en plikt, jf. *fiskesalgslagslova § 4 andre ledd*, til å gi kontrolløren uhindret tilgang til en rekke dokumenter og beslutningsorgan i laget.

Bestemmelsens *bokstav c* slår fast at departementet kan trekke tilbake godkjenningen dersom salgslagene ved gjentatte tilfeller eller grovt har brutt *fiskesalgslagslovas* bestemmelser eller bestemmelser fastsatt med hjemmel i loven.

Til slutt slår § 6 første ledd bokstav d fast at departementet har hjemmel til å trekke tilbake godkjenning dersom måten fiskesalgslagene er organisert og strukturert ikke er hensiktsmessig med tanke på formålet de skal oppfylle.

Bokstav a til og med c henviser til konkrete brudd på plikter som følger av lov eller forskrift. *Bokstav d* er derimot mer skjønnsmessig av karakter, og fastslår at departementet kan trekke tilbake godkjenning til fiskesalgslagene dersom organiseringen og struktureringen av dem ikke er formålstjenlig ut fra lovens formål. Det er, som nevnt under punkt 4.2.1, ikke gjort noen vurdering av hvorvidt fiskesalgslagenes organisering, struktur, ansvarsfordeling eller organisasjonsform bidrar best til mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene våre, og samtidig sikrer best mulig dokumentasjon av ressursuttaket for å sikre bærekraftig forvaltning. Dersom det gjennomføres en utredning som viser at måten fiskesalgslagene er organisert på ikke er hensiktsmessig, vil departementet ha hjemmel til å trekke tilbake godkjenning av et eller flere fiskesalgslag, og samtidig refordele ansvarsområdene i tråd med § 6 andre ledd.

Dersom et fiskesalgslag får trukket tilbake godkjenningen sin etter § 6 første ledd, slår bestemmelsens *andre ledd* fast at departementet kan tillegge det aktuelle fiskesalgslaget ansvarsområde til et annet fiskesalgslag. Dette er i samsvar med *fiskesalgslova § 4 tredje ledd*, som fastslår at det er departementet som har myndighet til å fastsette fiskesalgslagenes ansvarsområder.

I det tilfellet hvor departementet benytter seg av adgangen til en § 6-reaksjon, vil dette være et enkeltvedtak etter *forvaltningsloven*. Dette betyr at et fiskesalgslag som får trukket tilbake godkjenningen sin etter denne bestemmelsen har klagerett på avgjørelsen, i tråd med *forvaltningsloven kapittel VI*.

Det ble spilt inn i løpet av innspillsrunden at ordlyden i bestemmelsen bør klargjøres. Innspillsinstansen mente at bestemmelsen er for vidt formulert og gir departementet for mye skjønn når man skal vurdere tilbaketrekking. Videre gir forarbeidene lite veiledning til hvordan ulike momenter skal vektas i vurderingen av en eventuell tilbaketrekking av godkjennelse.

Departementet er ikke enig i innspillsinstansens vurdering. Bestemmelsen lister opp fire alternative vilkår for tilbaketrekking, og skrankene for departementets myndighet til å trekke tilbake et samvirkelag godkjenning som fiskesalgslag fremstår tydelige og klare, men med en tilstrekkelig grad av fleksibilitet og mulighet for skjønn i vurderingen. Fiskesalgslagene er opprettet for å ivareta et viktig samfunnsoppdrag, og det er derfor nødvendig at departementet har myndigheten til å trekke tilbake godkjenning dersom

salgslagene ikke forvalter denne oppgaven på en skikkelig måte. Det fremgår også tydelig av forarbeidene at en vurdering av hvorvidt godkjenning skal tilbaketrekkes skal være en helhetsvurdering, som ikke skal bero på enkeltvilkår.

4.2.4 § 7. Overføring av ansvar

«Fiskesalslag kan føre over ansvar etter lova her eller ansvar etter havressurslova til eit felles organ for to eller fleire godkjende fiskesalslag. Fellesorganet skal ha vedtekter som er godkjende av departementet.

Kapittel 6 gjeld tilsvarande for eit slikt fellesorgan som er oppretta for å utføre kontroll.»

4.2.4.1 Bakgrunn

Fiskesalslagslova § 7 legger til rette for at to eller flere fiskesalgslag kan gå sammen om å utføre oppgaver som de er tillagt etter *fiskesalslagslova* eller *havressurslova*, jf. *første ledd første punktum*. Et eksempel som nevnes i forarbeidene på et ansvar som kan være hensiktsmessig å overføre etter § 7 er den lovpålagte ressurskontrollen. Forarbeidene viser til at en slik løsning kan legge til rette for mer effektiv virksomhet og måloppnåelse, særlig for de minste fiskesalgslagene.

Bestemmelsens *første ledd andre punktum* fastslår at vedtektene til et slikt fellesorgan skal være godkjent av departementet. Formålet med at departementet skal godkjenne vedtektene er for å sikre at fellesorganets virksomhet er begrenset til de oppgavene som det er besluttet å overføre.

Dersom fiskesalgslagene overfører ansvaret for ressurskontrollen til et fellesorgan, slår *andre ledd* fast at fullmaktene og skrankene som følger av *fiskesalslagslova kapittel 6*, se punkt 4.6, også gjelder for dette organet. *Kapittel 6* har blant annet også bestemmelser om salgslagenes tilgang til lokaler og dokumenter i forbindelse med gjennomføring av kontroll, og om utveksling av informasjon med Fiskeridirektoratet og andre kontrollmyndigheter.

4.2.4.2 Praktisering

Det er i dag kun et fellesorgan som er opprettet med hjemmel i § 7. Samtlige av fiskesalgslagene har gått sammen om å opprette Catch Certificate SA, som har som formål å utstede og validere fangstsertifikat for norsk fangst som skal eksporteres. Salgslagenes hjemmel til å utstede fangstsertifikat følger av *forskrift 18. desember 2009 nr. 1693 (FOR-2009-12-18-1693) om fangstsertifikat mv.*, som er hjemlet i *havressurslova*. Det var en prosess i 2021/2022 om å formalisere Catch Certificates rolle etter

fiskesalagslova, da departementet vurderte at samvirkeforetaket hadde fått overført myndighet etter § 7. Departementet måtte derfor godkjenne vedtektene i tråd med vilkåret i bestemmelsen. Vedtektene ble godkjent 10. februar 2022, med forbehold om at det ble gjennomført enkelte justeringer. I det tilfellet Catch Certificate SA gjennomfører endringer i vedtektene sine i fremtiden, må disse forelegges departementet for ny godkjenning.

Fiskesalagslagene har benyttet seg av adgangen til å overføre ansvar etter § 7 i begrenset grad. Fiskesalagslagene samarbeider habituell om flere oppgaver. For eksempel gjennomfører enkelte av de større fiskesalagslagene kvotekontroll for de mindre. Til tross for dette er ikke dette samarbeidet blitt formalisert gjennom overføring av ansvar til et fellesorgan.

4.2.4.3 Vurdering

Det følger også av § 4 andre ledd bokstav b at virksomhet som ikke direkte er knyttet til organisering av førstehåndsomsetningen skal skilles ut i egne selskaper. I forlengelsen av dette må § 7 tolkes innskrenkende, slik at det bare er virksomhet som kan utføres av fiskesalagslagene eller som følger av bestemmelser i eller gitt med hjemmel i *havressurslova* som kan overføres til et fellesorgan. Det følger videre av skrankene i bestemmelsen at det bare er ansvar som er tillagt fiskesalagslagene gjennom *fiskesalagslova*, *havressurslova* eller forskrifter hjemlet i disse som kan overføres til et fellesorgan. Virksomhet som ikke direkte er knyttet til organisering av førstehåndsomsetningen, eller som ikke følger av *havressurslova*, vil ikke kunne utøves av et slikt fellesorgan opprettet med hjemmel i § 7. Fiskesalagslagene står for øvrig fritt til å opprette datterselskap eller andre typer selskap hvor to eller flere fiskesalagslag har felles eierinteresser, i tråd med § 4 andre ledd bokstav b og øvrig selskapsrett, dersom de ønsker å samarbeide om annen virksomhet.

Tilbakemeldingen fra noen av fiskesalagslagene er at det er mer effektivt å strukturere samarbeid ved at salgslaget som har påtatt seg å gjennomføre oppgave på vegne av et annet salgslag, gjør dette innenfor rammene av egen administrasjon og virksomhet. Dette er fordi overføring av ansvar etter § 7 vil kreve opprettelse av et nytt foretak, med tilhørende styre og administrasjon. Påstanden er at overføring av ansvar etter § 7 vil være mer byrdefull og koste mer sammenliknet med gevinsten man får ved å samarbeide gjennom et slikt fellesorgan.

Departementet har også fått innspill om enkelte av interessentene oppfatter at bestemmelsen ikke er operativ eller i bruk. Den synes overflødig, og det er vanskelig å lese ut fra bestemmelsen hva lovgivers intensjon for bruk av denne er, utover å åpne

opp for en felles gjennomføring av ressurskontrollen. Innspillsinstansenes tilbakemelding var at bestemmelsen med fordel kan spesifiseres, og at lovgivers intensjon for praktisering av bestemmelsen kan synliggjøres bedre.

Det at det bare er ett tilfelle av at fiskesalgslagene har overført ansvar etter § 7, men samtidig samarbeider i utstrakt grad med tanke på kvotekontroll, utvikling og drift av IT-systemer og -løsninger mv., tilsier at bestemmelsen ikke fungerer etter intensjonen. Det er tydelig ut fra både lovtekst og forarbeider at intensjonen med bestemmelsen er å regulere langsiktig samarbeid mellom to eller flere salgslag om myndighetsoppgaver. Dersom bestemmelsen ikke blir brukt fordi den administrative byrden ved å opprette og drifte fellesorganet oppleves som mer byrdefull enn gevinsten av samarbeid, tilsier dette at bestemmelsen bør justeres i tråd med fiskesalgslagenes praktiske behov og lovgivers intensjon.

4.3 Førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser

4.3.1 § 8. Førstehåndsomsetning

«Førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressursar skal skje gjennom eller med godkjenning av eit fiskesalslag.

Det er forbode å utføre eller tilverke viltlevende marine ressursar som ikkje er omsette i første hand med godkjenning av eit fiskesalslag, med mindre det er til eige forbruk.

Departementet kan i forskrift gje nærare føresegner om unntak frå føresegnene i første og andre ledd, under dette unntak for delar, produkt eller biprodukt av viltlevende marine ressursar og for sjølvtilverking av eigen fangst.»

4.3.1.1 Bakgrunn

Kravet om at fisk skal omsettes gjennom et salgslag kan sees på som et forsøk på å løse markedsutfordringer som skyldes fersk fisks egenskaper som salgsvare. Fersk fisk har kort holdbarhet, og store avstander og vær og vind gjør at fisken ikke uten videre kan tilbys et bredt utvalg av kjøpere. I et uregulert marked kan en fisker i ytterste konsekvens stå mellom valget å selge fisken til den prisen en lokal kjøper på land vil tilby, eller kaste den. Dette vil gi kjøperen en stor markedsrett over fiskeren, og gir mulighet til å presse ned fiskerens fortjeneste til et minimum. *Råfiskloven, fiskesalslagsovas* forgjenger, hadde nettopp til hensikt å flytte markedsrett fra kapitalsterke fiskekjøpere til fiskerne for å balansere maktforholdene på markedsplassene for fisk.

Bestemmelsens *første ledd* fastslår at all omsetning av fangst *skal* skje gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Dette betyr at alle som driver fiske i Norge plikter å omsette gjennom et fiskesalgslag, utfra ansvarsfordelingen som følger av forskrift om førstehandsomsetning. Videre slår *andre ledd* fast at det er forbudt å bearbeide eller utføre fangst som ikke er omsatt i tråd med *første ledd*. Dette betyr at dersom industriaktører kjøper råstoff i første hånd utenom et fiskesalgslag og bruker dette i sin produksjon er det et brudd på loven. Unntaket fra dette forbudet er dersom det er snakk om råstoff til eget forbruk, som for eksempel fisk eller fiskevarer som faller under utførselskvoten i forbindelse med turistfiske.

Fiskesalagslovas § 8 gir altså de fiskereide salgslagene enerett på omsetning av villfanget fisk, og innebærer at salgslagene i praksis fungerer som monopoler i førstehåndsmarkedet innenfor sine geografiske områder eller for definerte fiskeslag. Det er imidlertid flere elementer som skiller salgslagene fra klassiske definisjoner av monopol, blant annet at de ikke eier varen de omsetter, og at det med fem salgslag er flere enn en tilbyder.

Loven åpner også opp for at fiskere kan etablere nye salgslag. Se punkt 4.2.1 for nærmere drøfting av godkjenning av fiskesalgslag. At fiskerne har blitt gitt særrettigheter gjennom *fiskesalagslova* gjør at det fra kjøpersiden blir hevdet at markedsplassen for fisk fremdeles er ubalansert.

Det finnes noen unntak fra plikten til å omsette i førstehånd gjennom et salgslag. Departementet har adgang etter *trede ledd* til å fastsette slike unntak i forskrift, og unntaket kan gjelde for deler av råstoffet, selvtilvirking av egen fangst, eller unntak for bestemte kretser av personer mv. Et eksempel på et slikt unntak er råstoff som er fangstet og ilandført av fartøy som er flagget med flagg tilhørende en medlemstat i EU eller Storbritannia, og hvor fartøyet har erklært at fangsten skal transporteres videre til EU eller Storbritannia, jf. *forskrift 21. april 2006 nr. 433 om videretransport av fisk*.

4.3.1.2 *Praktisering*

Som det fremgår ovenfor av kapittel 3 er det store forskjeller mellom salgslagene med hensyn til størrelse. Praktiseringen av omsetningsretten varierer også mye mellom salgslagene. Samtidig er det ikke noe som tyder på at det er noen uklarheter om hvordan bestemmelsen skal forstås, hverken hos fiskere eller hos fiskekjøpere.

Det er i dag fire regionale markedsplasser for hvitfisk og skalldyr og en nasjonal markedsplass for pelagisk fisk. Alle markedsplassene er organisert forskjellig med ulike forretningsregler, kjøpsvilkår for fiskekjøpere og plikter for fiskerne. Hvert salgslag har utviklet seg selvstendig, og i hvitfisklagene har lokale fiskere tilpasset

omsetningssystemene til de lokale forholdene. I pelagisk sektor har det siden 1989 kun vært én markeds plass, men også der har det blitt utviklet omsetningssystemer som er tilpasset regionale forhold.

Som nevnt varierer praktiseringen av § 8 mye mellom salgslagene. I enkelte salgslag er auksjon en ubetydelig omsetningsform, og ikke-skriftlige leveringsavtaler dominerer. I andre salgslag er status helt motsatt. Noen salgslag har et stort innslag av utenlandske aktører på markeds plassen, både blant kjøpere og fiskere, mens andre kun har norske aktører. I noen salgslag er det den mindre kystflåten som dominerer, mens det hos andre er den havgående flåten som dominerer. Den store variasjonen blant aktørene på markeds plassene er sannsynligvis en viktig forklaring på hvorfor praktiseringen av § 8 varierer så mye blant de fem salgslagene.

4.3.1.3 Vurdering

Salgslagenes rolle som monopolister vil i utgangspunktet føre til at det samfunnsøkonomiske overskuddet reduseres, sammenlignet med et teoretisk alternativ med fullkommen konkurranse. Imidlertid utøver ikke salgslagene monopolmakt i tradisjonell forstand. Det er eksempler på at salgslagene bruker sin markeds makt til å tvinge frem økt konkurranse om råstoffet, og salgslagene er i mange tilfeller en garantist for at råstoff tilgjengeliggjøres for flere kjøpere. Dette skjer for eksempel gjennom å pålegge auksjon av råstoff som ellers kunne blitt låst i verdikjeden til ett enkelt selskap. Salgslagene kan også motvirke at det oppstår kjøpsmonopol i områder der geografi ellers ville vært et hinder for et velfungerende marked. Dette kan salgslaget gjøre ved hjelp av sine omsetningsbestemmelser knyttet til auksjonsplikt og pliktig utbudsområde i auksjonen. Hvis det er få kjøpere i et område, kan salgslaget pålegge fisker å tilby fangsten i et større område, slik at flere kjøpere får mulighet til å by på fangsten. At fisken omsettes gjennom auksjon kan også fungere som en garanti for tilgang på råstoff. Dette kan gjøre det mer attraktivt å etablere ny fiskeindustri i et område hvor det er få konkurrenter. I slike situasjoner vil salgslagene bidra til å øke det samfunnsøkonomiske overskuddet.

Fra et teoretisk perspektiv vil det største samfunnsøkonomiske overskuddet oppstå dersom råstoffet gjennom hvert ledd i verdikjeden håndteres av de aktørene som kan tilføre det mest verdi. Viktige forutsetninger for dette er at kostnadene knyttet til kjøp og salg er så lave at det ikke hindrer råstoff fra å bli tilbudt i markedet, eller kjøpere fra å delta i omsetningen. Videre er det viktig at markeds plassen er preget av tillit, trygghet og forutsigbarhet for kjøper og selger. For å få dette til er åpenhet om transaksjonene på markeds plassen et virkemiddel.

Salgslagene bidrar til dette gjennom å tilby en omsetningsmessig infrastruktur med lave transaksjonskostnader, og kredittforsikringsavtaler som sikrer oppgjør og lav terskel for å delta i kjøp og salg av fisk. Dette har bidratt til en markeds plass som i all hovedsak er preget av tillit, hvor selgere og kjøpere finner hverandre enkelt, og prisene effektivt fastsettes basert på markedssituasjonen på det aktuelle tidspunktet. Det inngår også i *fiskesalagslovas* definisjon av samfunnsøkonomisk lønnsomhet at salgslagene skal bidra til ressurser samfunnet verdsetter, utover de som kan prissettes i et marked. Dette skal skje på bakgrunn av politiske signaler, se drøfting i punkt 4.1.1. Det uklart hvordan salgslagene forstår, og hvor bevisste de er på denne delen av formålet. Dette gjelder særlig hvordan de oppfatter salgslagenes bredere rolle som forvaltningsorgan og samfunnsaktør, og eventuelt deres sosiale ansvar. Formålsbestemmelsen omfatter ikke sosialt ansvar, men departementet ser at dette hensynet likevel ivaretas i noen grad. Dette er aller tydeligst hos Råfisklaget, som forstår formålsbestemmelsens punkt om bærekraftig forvaltning til å også omfatte sosial bærekraft. Råfisklaget er tydelig på at de mener de har ansvar for at salgslagets virksomhet bidrar til ikke bare samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men også sosialt bærekraftige kystsamfunn. I Råfisklagets årsrapport fremgår følgende:

Styret mener det er riktig og viktig at Råfisklaget, på vegne av våre fiskere, bidrar med støtte til tiltak og prosjekter langs kysten som bidrar til rekruttering, verdiskaping og kunnskap, samt samfunnsøkonomiske og sosialt bærekraftige kystsamfunn. Derfor bidrar departementet årlig med midler til velferdsstasjoner, mottaksstasjoner, til lokal idrett og kultur. I tillegg bidrar Norges Råfisklag til markeds- og produktutvikling, forskningsprosjekter, samarbeid med skoler og universiteter, strandrydding og andre tiltak.⁹

Videre har Råfisklaget i intervjuer trukket frem viktigheten av at lagets virksomhet bidrar til å opprettholde eksisterende næringsstruktur, og muliggjør eksistensen til små bedrifter. Andre salgslag har i intervjuer trukket fram det å legge til rette for en markeds plass partene har tillit til. Det nylig innførte forventningsbrevet, og forvaltningsmøtet med departementet kan bidra til å tydeliggjøre og legge føringer for denne delen av salgslagenes formål.

⁹ Norges Råfisklags Årsrapport (2024), s. 15

4.3.2 § 9. Fastsetjing av avgift

«Eit fiskesalslag kan fastsetje avgift for førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar. Avgifta skal fastsetjast på årsmøtet til fiskesalslaget. Kapittel VII i forvaltningsloven gjeld ikkje for fastsetjing av avgifta.

Avgifta skal brukast til verksemd som anten direkte knyter seg til førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar, eller som står i rimeleg nær samanheng med fremme av dette formålet.»

4.3.2.1 Bakgrunn

Bestemmelsen gir fiskesalgslagene hjemmel til å fastsette og å kreve inn avgift for omsetning på førstehåndsmarkedet, og denne avgiften omtales som lagsavgift. Samtlige fiskesalgslag har benyttet seg av adgangen til å fastsette lagsavgift.

Lagsavgiften skal fastsettes på årsmøtet, og er da gjenstand for votering blant medlemsmassen. At lagsavgiften skal behandles på årsmøtet fremkommer eksplisitt av § 9 første ledd andre punktum. Bestemmelsens første ledd slår også fast at *forvaltningslovens* formalkrav til forskrifter ikke gjelder for fastsettelse av lagsavgift. Dette betyr bl.a. at forslag til justering av lagsavgiften ikke trenger å høres av partene, men er utelukkende gjenstand for ev. diskusjon på årsmøtet.

Bestemmelsens *andre ledd* slår fast at lagsavgiften skal brukes til virksomhet som er direkte knyttet til førstehandsomsetningen, eller som står «i rimeleg nær samanheng med fremme av dette formålet». Forarbeidene gir ikke nærmere veiledning til hvordan man skal tolke skjønnelementet «rimelig nær», med unntak av at det henvises til Høyesteretts avgjørelse i sak *Rt-1997-1210*. Høyesterett behandlet i denne saken spørsmålet om hvorvidt Råfisklaget kunne benytte lagsavgift til å finansiere Norges Fiskarlag. Høyesterett kom til at denne bruken av midlene lå utenfor det som kan sies å være i rimelig nær sammenheng med organisering av førstehandsomsetningen, og disposisjonen var derfor ulovlig. Høyesterett sier ikke noe utover dette om hvordan «rimeleg nær samanheng» skal tolkes.

Fastsettelse av lagsavgift er å regne som fastsettelse av forskrift etter forvaltningsretten, ettersom det er et vedtak som retter seg mot en ubestemt krets av personer.

Bestemmelsens *første ledd tredje punktum* slår fast at *forvaltningslovens kapittel VII* ikke gjelder for fastsettelse av lagsavgiften. Dette betyr at formalkravene for forskrifter, som for eksempel utredningsplikten, kunngjøringsplikt og høring, ikke kommer til anvendelse. De ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene, som etterrettelighet og forbudet mot myndighetsmisbruk, vil fortsatt være gjeldende når fiskesalgslagene utøver forvaltningsmyndighet.

4.3.2.2 *Praksis*

Alle salgslagene krever inn en lagsavgift fra fiskere som benytter seg av salgslagets markeds plass. Det er ulik praksis mellom salgslagene, både med hensyn til nivået på avgiften, og hvor hyppig avgiften blir justert. Per høsten 2025 har salgslagene, i gjennomsnitt, følgende avgiftsnivå:

- Råfisklaget: 0,45 prosent
- Sildelaget: 0,45 prosent
- Surofi: 0,75 prosent
- VNF: 1,5 prosent
- Fiskehav: 2 prosent

Råfisklaget og Sildelaget har de siste årene redusert avgiften henholdsvis to og tre ganger, mens Surofi, VNF og Fiskehav har latt avgiftsnivået stå uendret over mange år.

Sildelaget bruker også overskudd fra eiendomsdrift, gjennom Sildinvest AS, til å finansiere driften. Dette bidrar også til å holde lagsavgiften på et lavest mulig nivå. Råfisklaget har redusert lagsavgiften for å redusere egenkapitalen til et «riktigere» nivå. Råfisklaget bygget over flere år opp egenkapitalen til et nivå som var unormalt stor.

Utover egen administrasjon bidrar salgslagene i fellesskap og enkeltvis til å finansiere ulike former for miljøsertifisering av fiskeslag og fiskerier. Eksempelvis er det et spleiselag mellom salgslagene, Norges Fiskarlag og Sjømatrådet som finansierer en miljørådgiver som er ansatt i Norges Fiskarlag. Salgslagene bidrar også til ulike kampanjer for å øke sjømatkonsumet, samt råvarestøtte til myndighetenes kostholdsprogram Fiskesprell. Sponsing av lokale idrettslag, konferanser, årsmøter i faglag og andre arrangementer forekommer også. Salgslagene har gjennom mange år også brukt ressurser på å sikre rammevilkår for egen drift gjennom politisk påvirkningsarbeid. I slike tilfeller fremstår salgslagene mer som interesseorganisasjoner, heller enn som organisasjoner som skal ivareta førstehåndsomsetningen.

4.3.2.3 *Vurdering*

Siden fiskerne er lovpålagt å selge fisken gjennom et salgslag, er ikke lagsavgiften en utgift de kan unngå. Imidlertid gjør salgslagenes ulike nivå på lagsavgiften at fiskerens kostnader knyttet til omsetning vil variere avhengig av hvilket salgslag fisken omsettes gjennom. Dette kan bidra til å skape ulike konkurransevilkår mellom salgslagene, som kan gjøre det mer attraktivt å lande fisk i ett salgslag fremfor et annet. Lagenes ulike avgiftsnivå er derfor potensielt konkurransevidende, og kan bidra til å redusere mengden tilgjengelig råstoff i de salgslagene med høyest lagsavgift. Dette kan i neste

rekke bidra til å øke råstoffprisene i disse lagene, men departementet har ikke empiriske data som underbygger denne hypotesen.

Fra et teoretisk ståsted vil konkurransevidende forhold føre til ineffektiv ressursallokering og samfunnsøkonomisk tap. Den reelle konkurransevidningseffekten av ulik lagsavgift er imidlertid vanskelig å slå fast, ettersom det er mange ulike forhold som avgjør hvor fiskerne velger å lande. For eksempel er forskjellen i lagsavgift mellom Surofi og Råfisklaget på 0,3 prosentpoeng markant, men besparelsen i lagsavgift må sees opp mot for eksempel fartøyenes aksjonsradius, kostnader knyttet til føringsdistanse og forventet pris ved omsetning. Det er også hovedsakelig en problemstilling for lagene som omsetter hvitfisk, da omsetning av pelagiske arter utelukkende skjer gjennom det landsomfattende Sildelaget.

Lagsavgiften er salgslagenes primære inntektskilde, og det er naturlig at de større lagene har lavere avgift enn de små, grunnet stordriftsfordeler. Departementet bemerker imidlertid at samtlige salgslags soliditet er svært god, også for de små. Dette burde i utgangspunktet tilsi hyppigere justering av lagsavgiften enn det som er tilfelle hos Surofi, VNF og Fiskehav. For fiskesalgslagene skal ikke målsettingen for drift være størst mulig overskudd i lagets økonomi, men at laget skal tilby gode tjenester og at førstehåndsomsetningen skal fungere best mulig. Det er en forventning at fiskesalgslagene driver effektivt, og at aktørene som benytter seg av markedsplassen høster godene av en godt forvaltet førstehåndsomsetning.

Det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre «riktig» avgiftsnivå å konstatere at avgiften justeres av årsmøtet. Som nevnt over har avgiftsnivået i de minste lagene vært uendret i lengre perioder. En konstant avgift over flere år kan gi høyt overskudd i «gode» år, og tilsvarende underskudd i år hvor kvotene er lave og/eller landingsmønsteret endrer seg mellom salgslagenes distrikter. Hvilket nivå som er «riktig» for det enkelte salgslag beror på en helhetsvurdering av grunnlaget for avgiften og identifisering av hva avgiften skal gå til. Dette må videre knyttes opp til formålsbestemmelsen, og hva som defineres inn i begrepene «samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning» og «rimelig nær sammenheng».

Et annet relevant forhold knytter seg til utenlandske aktørers betaling av lagsavgift. Mange utenlandske fartøy omsetter gjennom det norske salgslagssystemet, og for enkelte sjømatindustribedrifter er utenlandsk råstoff avgjørende for virksomheten. Departementet har mottatt innspill med påstander om at utenlandske aktører kun benytter seg av en begrenset del av salgslagets tjenester, og det har ved flere anledninger blitt påpekt at lagsavgiften trolig legges på salgsprisen, og dermed veltes over på kjøpersiden.

På den andre siden har utenlandske fartøy lik tilgang på fiskesalgslagenes tjenester som norske fiskere, men spesielt i hvitfisklagene er det ikke vanlig at de blir benyttet. Når det gjelder pelagisk sektor er det mer vanlig at utenlandske fartøy benytter seg av Sildelagets tjenester på lik linje med de norske fartøyene. videre er norske og utenlandske fiskere som omsetter gjennom førstehåndsomsetningen underlagt de samme omsetningsvilkårene og kontrollregimet. Dette betyr at fiskesalgslagene har administrative utgifter knyttet til omsetning av fangst fra utenlandske fartøy som ikke nødvendigvis er knyttet opp til bruk av en enkelttjeneste, men som er knyttet opp til den generelle organiseringen og administrasjonen av førstehåndssystemet. Departementet anser spørsmålet om differensiering av lagsavgift for utenlandske aktører som utenfor etterkontrollens mandat, og ser videre til kvotemeldingens oppfølgingspunkt om at det skal gjennomføres en ekstern revisjon av lagsavgiften som del av etterkontrollen. Denne revisjonen er igangsatt, og rapport forventes ferdigstilt i løpet av høsten.

Som nevnt under drøftelsen av *fiskesalgslova § 4* i punkt 4.2.1, er det forskjell i ordlyden i den bestemmelsen og *§ 9* som kan være uheldig. Ordlyden i *§ 4 andre ledd bokstav b* slår fast at *all* virksomhet som *ikke* kan knyttes direkte til organiseringen av førstehåndsmarkedet *skal* skilles ut i egne selskaper. Samtidig sier *§ 9 andre ledd* at lagsavgiften kan benyttes til virksomhet som *enten* knytter seg direkte til førstehåndsomsetningen *eller* som står i «rimeleg nær sammenheng» med dette formålet. Det er altså ikke samsvar i ordlyden i de to bestemmelsene.

Dersom all virksomhet som ikke knytter seg *direkte* til førstehåndsomsetningen ikke kan gjøres i fiskesalgslaget, kan man heller ikke, dersom man leser ordlyden i *§ 4* strengt, bruke lagsavgift til denne typen virksomhet. Dette betyr at all virksomhet som står i rimelig nær sammenheng med, men ikke direkte er knyttet til førstehåndsomsetningen, ikke kan finansieres gjennom lagsavgiftsmidler. Dette vil si at for eksempel sponing av lokale idrettslag, som fiskesalgslagene argumenterer for at er en måte å fremme og rette oppmerksomheten mot førstehåndsomsetningen, ikke vil være tillatt virksomhet innenfor skrankene av loven.

Lagsavgiftsmidler kan ikke flyttes mellom fiskesalgslagene og deres datterselskaper. Lagsavgiften er skattefrie avgiftsmidler som skal gå til organisering av førstehåndsomsetning og finansiere administrasjonen og tilbud av tjenester i fiskesalgslagene. Det er den delen av «virksomheten som drives på enerettsområdet som [kan] finansieres ved avgift».¹⁰ Dette betyr imidlertid ikke at det kan «utledes av

¹⁰ Rt. 1995 s. 530 (FOS-avgjørelsen)

forarbeidene at avgift bare [skal kunne] pålegges til dekning av administrasjonsutgifter i snever forstand».¹¹ Høyesteretts uttalelse fra 1995 gjenspeiles i lovfestingen av ordlyden om at avgiften også skal kunne brukes til formål som står i rimelig nær sammenheng med fiskesalgslagenes formål, og er også lagt til grunn i forarbeidene. Lovgiver har altså åpnet for at lagsavgiften skal kunne benyttes til mer enn «bare» administrative utgifter ved organisering av førstehåndsomsetningen.

Motstriden i ordlyden mellom de to bestemmelsene virker utilsiktet. Ved bruk av lagsavgiftsmidler og ved aktivitet virker det som om fiskesalgslagene i det store benytter seg av tolkningsrommet i *fiskesalagslova § 9 andre ledd* heller enn å forholde seg strengt til skrankene for virksomhetsutøvelse i *§ 4 andre ledd bokstav b*. Dette er underbygget av at fiskesalgslagene f.eks. sponser diverse arrangementer, som årsmøter i faglag, matfestivaler, lokale idrettslag i sine distrikter, driver utstrakt kommunikasjonsarbeid, drift av MSC-sertifisering, politisk påvirkning og ivaretagelse av næringsinteresser mv. Hvor utstrakt og hvilken karakter denne praksisen har, varierer mellom fiskesalgslagene. Departementet mener at *fiskesalagslova § 4 andre ledd bokstav b* og *§ 9 andre ledd* bør harmoniseres.

Det er kommet innspill til etterkontrollen om at vilkåret «i rimelig nær sammenheng» er vanskelig å forstå. Loven og forarbeidene gir liten veiledning i hvordan ordlyden skal forstås, og skrankene fremstår derfor som uklare. Videre gir Høyesteretts uttalelser i sakene fra 1995 og 1997 liten veiledning i dette spørsmålet, utover at det er fastsatt noen eksempler på hva som *ikke* er å regne som «i rimelig nær sammenheng». Det at fiskesalgslagene også har varierende praksis knyttet til praktiseringen av *§ 9*, kan underbygge at det er usikkert hva som menes med vilkåret, og hvordan dette skal forstås sett i lys av formålsbestemmelsen. Det at fiskesalgslagene heller ikke har en omforent forståelse av hva som ligger i begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning», kan også bidra til at praksisen er variert, da det er dette formålet aktiviteten må stå i rimelig nær sammenheng til. Noen fiskesalgslag, som for eksempel Råfisklaget, legger stor vekt på sin rolle som samfunnsbygger i Nord-Norge, og hva fiskesalgslaget tolker inn i «rimelig nær sammenheng» blir dermed farget av dette.

Departementet mener at det er grunn til å se på ordlyden i bestemmelsen dersom revisjonen som nå pågår viser at det er grunner til å stille spørsmål ved fiskesalgslagenes praktisering av fastsettelse og bruk av lagsavgiften.

¹¹ *Ibidi* s. 540

4.3.3 § 10. Fastsetjing av salsvilkår og omsetningsformer

«Eit fiskesalslag skal fastsetje allmenne salsvilkår for førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar, og kan avgjere kva omsetningsformer som kan nyttast.

Endringar i salsvilkår eller omsetningsformer skal leggjast fram for partane før endeleg avgjerd vert teken.

Kjøpar og seljar er bundne av dei fastsatte salsvilkåra og omsetningsformene.

Kapittel VII i forvaltningsloven gjeld ikkje ved fastsetjing av salsvilkår og omsetningsformer.»

4.3.3.1 Bakgrunn

Fiskesalgslagene skal organisere og administrere førstehandsomsetningen. Dette innebærer at fiskesalgslagene er gitt fullmakt til å fastsette salgs- og omsetningsvilkår. Salgs- og omsetningsvilkår referer til de reglene som setter opp vilkår og skranker for hvor, når og hvordan en fangst skal omsettes i hvert enkelt salgslags distrikt. Salgslagene gir salgs- og forretningsvilkår gjennom forretningsreglene sine og rundskriv.

Å fastsette salgs- og omsetningsvilkår er en plikt som påligger fiskesalgslagene, jf. bruken av ordet «skal» i ordlyden i bestemmelsens *første ledd*, og vilkårene skal gjelde tilsvarende for alle fartøy som lander fangst i hvert distrikt. Det er fiskesalgslagene som bestemmer hvilke former for omsetning som skal benyttes på deres respektive markedsplasser.

Fiskesalgslagene skal forelegge partene foreslåtte endringer i salgs- og omsetningsvilkårene *før* de vedtas, jf. *andre ledd*. Dette er altså en tilpasset høringsplikt, som skal sørge for at endringer i marksreguleringen ikke kommer overraskende på kjøpersiden, og at kjøperne får adgang til å uttale og tilpasse seg ev. endringer som treffer dem. Formålet med at forslagene skal legges frem for partene er at man skal sikre gode arbeidsprosesser, og på den måten ta ned risikoen for at endringer i regelverket leder til kjøpenekt eller andre lignende reaksjoner.

Høringsplikten innebærer at fiskesalgslagene har plikt til å forelegge forslag til endringer av omsetningsregelverket sitt for kjøperorganisasjonene før vedtakelse. Det fremkommer av forarbeidene at «partene» referer til kjøpernes organisasjoner, og ikke enkeltbedrifter. Dette betyr at fiskesalgslagene ikke plikter å forelegge endringer for noen andre enn organisasjonene. Enkeltkjøpere eller ad hoc konsortium av kjøpere kan ikke kreve at de skal forelegges endringer etter § 10, men salgslagene kan etter eget skjønn velge å forelegge endringer i salgs- og omsetningsvilkår for disse. Dersom

fiskesalgslagene velger å gjøre dette, er de imidlertid ikke fratatt plikten fra å forelegge forslag til endringer av omsetningsregelverket for kjøperorganisasjonene.

Bestemmelsens *tredje ledd* fastslår at kjøpere og selgere er bundet av de omsetningsvilkårene som fiskesalgslagene vedtar. Avtalefriheten til selger og kjøper er med andre ord begrenset av loven, og det er ikke adgang for partene å avtale seg bort fra gjeldende salgs- og omsetningsvilkår i førstehåndsmarkedet, med mindre dette er eksplisitt åpnet for av fiskesalgslagene selv i sine respektive forretningsregler eller rundskriv.

Fjerde ledd slår fast at *forvaltningsloven kapittel VII* ikke gjelder for fastsetting av salgs- og omsetningsvilkår. Dette betyr at *forvaltningslovens* formalkrav for forskrifter - som utredningsplikt, formkrav og krav til kunngjøring - ikke gjelder for fiskesalgslagene når de fastsetter sine forskrifter. Det er viktig å påpeke at allment gjeldende forvaltningsrettslige prinsipper og ulovfestede regler fortsatt gjelder for fiskesalgslagene når de fastsetter salgs- og omsetningsvilkår. Eksempler på disse vil for eksempel være forbudet mot myndighetsmisbruk, prinsippet om etterrettelighet i forvaltningsarbeidet, forbudet mot usaklig forskjellsbehandling mv.

4.3.3.2 Praktisering

De dominerende omsetningsformene i førstehåndsomsetningen er:

- Ikke-skriftlige direkteavtaler, der en fisker blir enig med en kjøper om pris
- Egenovertakelse der integrerte rederier «kjøper» egen fangst for å selge den videre gjennom egne selskaper.
- Kortsiktige eller langsiktig leveringsavtaler (kontraktsalg)
- Auksjon der råstoffet tilbys interesserte kjøpere, og høyeste bud vinner.

I tillegg kan salgslagene gjennom dispensasjoner tillate fiskere å omsette gjennom kaisalg. Tabellen under viser salgslagenes prosentvise bruk av ulike omsetningsmetoder i 2024, målt i omsatt kvantum.

		Omsetningsmetode					
		Auksjon	Direkteavtale	Langsiktig leveringsavtale	Kortsiktig leveringsavtale	Egenovertakelse	
Salgslag	Råfisklaget	6%	36%	3%	13%	31%	Utenlandske landinger, kaisalg 10%
	Sildelaget	79%	5%	16%	-	-	-

	Surofi	44%	25% a	-	23%	8%	
	VNF	33%	9%	46% b	11%	-	1%
	Fiskehav	12%	35%	-	52%	-	-

Prosentandel av kvantum omsatt ved ulike omsetningsmetoder i 2024. Andeler under 1 prosent av lagets omsetning er utelatt.

a. Om lag halvparten av Surofis omsetning på direkteavtale er tare

b. Utelukkende tare

Markedsplassen til Råfisklaget omfatter et høyt antall kjøpere og selgere, ikke minst på grunn av en stor kystflåte som leverer lokalt. Kystflåten lander ferskt råstoff, og dette er en viktig årsak til Råfisklagets bruk av direkteavtaler. Råfisklaget har også en høy andel egenovertakelse, sammenlignet med de andre lagene. Auksjonen til Råfisklaget benyttes først og fremst av trålflåten, men også i noen grad av den konvensjonelle havfiskeflåten og den større kystflåten som fryser fangstene om bord. Andelen auksjon er liten, både sammenlignet med andre omsetningsmetoder, og med praksis i de øvrige salgslagene. Det er verdt å merke seg at Råfisklaget har egne omsetningsvilkår for utenlandske fartøy. Disse fartøyene er blant annet ikke omfattet av lagets oppgjørsgaranti. På Råfisklagets markedsplass var det 257 kunder i 2024, hvorav den mest dominerende aktøren sto for rundt ti prosent av den samlede omsetningen.

Surofi omsetter i all hovedsak fryst råstoff fra havgående flåte. Auksjon er den viktigste omsetningsformen, og laget har den høyeste auksjonsandelen av lagene som omsetter hvitfisk. Kortsiktige leveringsavtaler og direkteavtaler er også utbredt. I likhet med Råfisklaget er også egenovertakelse en benyttet omsetningsform, men i mindre grad. På Surofis markedsplass var det 175 kunder i 2024, hvorav den mest dominerende aktøren sto for rundt åtte prosent av den samlede omsetningen.

VNF har en dominerende havflåte, men også et betydelig antall kystfartøy. Det er havfiskeflåten og den største kystflåten som kan levere fryst råstoff og dermed benytte seg av auksjonene. Laget har også en høy andel langsiktige leveringsavtaler. De langsiktige leveringsavtalene knyttes i all hovedsak omsetting av tare. På VNF sin markedsplass var det 105 kunder i 2024, hvorav den mest dominerende aktøren sto for rundt 20 prosent av den samlede omsetningen.

Hos Fiskehav er omsetningen preget av at rekefisket er dominerende i laget. Direkteavtaler og kortsiktige leveringsavtaler er de to dominerende omsetningsmetodene. Fiskehav har ingen egen auksjon, men en del av fangsten omsettes via auksjoner i Sverige og Danmark. Fiskehav er også det eneste laget som

ikke tillater egenovertakelse, med unntak for kaisalg i visse områder. På VNF sin markedsplass var det 50 kunder i 2024, hvorav den mest dominerende aktøren sto for rundt 20 prosent av den samlede omsetningen.

Sildelaget har den høyeste auksjonsandelen av samtlige salgslag. Norske fiskere benytter i hovedsak auksjonen, mens utenlandske fiskere i større grad benytter leveringsavtaler. For de viktigste fiskeslagene er det auksjonsplikt for fangster over en bestemt størrelse i hovedsesongene. Perioder og definerte fangstmengder er bestemt i omsetningsvilkårene. Både norske og utenlandske fiskere må forholde seg til de samme omsetningsvilkårene og har like rettigheter og plikter. Sildelagets markedsplass besto i 2024 av 40 kunder på konsum, og 13 kunder på råstoff til fiskemel og fiskeolje. Et særtrekk ved Sildelagets markedsplass, som skiller den markant fra de øvrige salgslagene, er den sterke dominansen til én enkelt aktør – Pelagia. Pelagia sto i 2024 for rundt 40 prosent av omsetningen til konsum, og rundt 50 prosent av omsetningen til mel og olje. Denne konsentrasjonen gir Pelagia en betydelig markedsrett og påvirker i stor grad dynamikken i markedet Sildelaget opererer i.

Øvrige forretningsvilkår:

Salgslagene krever at kjøper må stille en sikkerhet for oppgjør, og tilbyr ulike garanti- og forsikringsordninger. Kredittforsikring gjennom ulike kredittforsikringsselskaper er vanligst, men også bankgarantier benyttes i noen grad. Normal forretningspraksis er at selger må sikre sine fordringer. I førstehåndsmarkedet for fisk er det kjøperne som må betale for denne sikringen av fiskers fordringer. Departementet bemerker også at det er stor prisforskjell på kredittforsikringene som tilbys gjennom de ulike salgslagene.

Også blant de øvrige forretningsvilkårene finner departementet variasjoner mellom salgslagene, herunder innmeldingsordninger, betalingsfrist for kjøper, oppgjørsformer, samt frister og prosedyrer for reklamasjon. Fastsetting av lagsavgift og minstepriser er og så del av lagenes forretningsvilkår, og blir nærmere belyst i omtalen av §§ 9 og 11 i punkt 4.3.2 og 4.3.5. Det har de siste årene vært gjort mye for å harmonisere forretningsvilkårene mellom salgslagene, og de største forskjellene i dag er knyttet til regler og prosess for reklamasjoner.

Samtlige salgslag har reklamasjonsregelverk i sine forretningsregler. Hvitfisklagene gjennomførte i 2018 en revidering av reklamasjonsreglene i samarbeid med kjøperorganisasjonene for å justere disse, mens Sildelaget gjorde tilsvarende i 2021. Reklamasjonsreglene i hvitfisklagene skiller mellom fryst og ferskt råstoff, og fraviker *lov 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp (kjøpsloven)* sin absolutte avskjæringsfrist for reklamasjon på to år. Fiskehav, VNF, SUROFI og Råfisklaget har avskjæringsfrist for reklamasjon på ferskt

råstoff 24 timer etter at risikoen har tilfalt kjøper, og 21 dagers avskjæringsfrist for fryst råstoff. Sildelaget har i sine forretningsregler slått fast at krav om reklamasjon skal fremsettes «omgående» etter «aktsom fysisk og organoleptisk undersøkelse» før levering er avsluttet. Ved skjulte mangler gjelder avskjæringsfristen når kjøper «oppdaget eller burde ha oppdaget mangelen».

4.3.3.3 Vurdering

Ordlyden i lovens §10 fremstår tilstrekkelig klar og tydelig.

Salgslagenes omsetningsformer og øvrige forretningsvilkår har stor innvirkning på markedsdynamikken i førstehåndsomsetningen. Derfor er salgslagenes praksis knyttet til § 10 også særlig relevant med hensyn til hvordan lagene bidrar til formålet om samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av marine ressurser. Salgslagenes valg av omsetningsmetode har bakgrunn i flere ulike forhold, som råstofftype, kvantum og struktur i flåten og på kjøpersiden. Salgslagene ønsker også å bidra til konkurranse om råstoffet for at fiskerne skal få «riktig» pris. Auksjonsplikt er et slikt virkemiddel. Valg av omsetningsmetode må derfor sees på dels som et uttrykk for egenskapene til råstoffet som omsettes, og dels som ivaretagelse av ulike hensyn og interesser blant kjøpere og selgere i lagets respektive geografiske område. Salgslagenes praksis knyttet til omsetningsformer og forretningsvilkår har vært en sentral kilde til konflikter mellom fiskere og kjøpere.

Fra et teoretisk perspektiv legger departementet til grunn at det største samfunnsøkonomiske overskuddet oppnås i et perfekt marked. Et slikt marked kjennetegnes ved et stort antall kjøpere og selgere med full informasjon, og at ingen av partene har markedsmakt til på påvirke prisene, eller møter barrierer for å etablere seg i markedet. I et slikt marked vil den som kan tilføre råstoffet størst verdi også er være den som ender med å få kjøpe det. Et slikt marked eksister imidlertid kun i teorien, og i realiteten vil ethvert marked ha et større eller mindre innslag av imperfeksjoner. Salgslagenes valg av omsetningsmetode påvirker hvem som får mulighet til å kjøpe fisken, og hvilken pris som blir betalt. Omsetningsmetodene, og den store variasjonen mellom salgslagene i hvilken metode de benytter, har derfor betydning for det samlede samfunnsøkonomiske overskuddet som oppnås i førstehåndsomsetningen. I lys av dette har vi vurdert de ulike omsetningsformene salgslagene benytter:

Auksjon:

Velfungerende auksjoner legger til rette for reell konkurranse mellom kjøperne, ved at varen omsettes til den høyeste prisen markedet er villig til å gi, og at den mest betalingsvillige kjøperen får tilslaget. Disse egenskapene gjør at auksjon i teorien er den

omsetningsmetoden som ligger nærmest egenskapene til det som er omtalt som et perfekt marked. Auksjon vil derfor også være den omsetningsmetoden som gir størst samfunnsøkonomisk overskudd. Det finnes flere studier med eksempler fra norsk førstehåndsomsetning som dokumenterer at fisk omsatt ved auksjon gir høyere realiserte priser enn andre omsetningsmetoder. Grundvåg og Zhang dokumenterer en prispremie på 2,6 prosent for auksjonsomsatt fryst torsk.¹² Dette sammenlignet med direkteavtaler. Grainger dokumenterer prispremier på henholdsvis 4,4 kr/kg og 3,52 kr/kg for auksjonsomsatt sei og torsk, sammenlignet med egenovertakelse.¹³ For pelagisk fisk dokumenterer Grainger prispremier på henholdsvis 1,25 kr/kg, 0,11 kr/kg og 1,37 kr/kg for auksjonsomsatt makrell, nordsjøsild og NVG-sild.¹⁴ Dette sammenlignet med kontraktsalg. Fersk hvitfisk omsettes nesten utelukkende på direkteavtaler, men prøveordninger med ferskauksjon på i 2005 viste også her prispremier på 3-5 kr/kg. Auksjonene bidro også til å øke råstoffkvaliteten, gjennom større grad av kvalitetsbasert prising.¹⁵ Ferskauksjon er utbredt i Danmark, og norsk fersk torsk har på disse auksjonene blitt omsatt for priser 50 prosent høyere enn i Norge. Her må det tas høyde for at det trolig kun er høykvalitetsråstoff som sendes til Danmark for auksjon, og at dette naturlig nok oppnår god pris i en auksjon. Basert på dette synes det imidlertid å være et betydelig verdiskapingspotensial knyttet til økt bruk av ferskauksjon i Norge. Her er det relevant å trekke frem at forsøkene med ferskauksjon i 2005 ble avsluttet fordi det påvirket næringsstrukturen i retning av færre mottak.¹⁶

En viktig forutsetning for at auksjon skal være en effektiv omsetningsmetode med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er at salgslagene legger til rette for tilstrekkelig deltakelse. En rekke forskningsartikler dokumenterer at realisert førstehåndspris er positivt korrelert med antall auksjonsdeltakere.¹⁷ At startpris settes tilstrekkelig lavt til å få auksjonen i gang er også forbundet med høyere salgspris.¹⁸

¹² Sogn-Grundvåg og Zhang (2023a)

¹³ Grainger (2021)

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Nyrud og Henriksen (2019)

¹⁶ Nøstvold (2006)

¹⁷ Sogn-Grundvåg, Zhang og Dreyer (2021)

¹⁸ Galinsky, Ku og Mussweiler (2009)

Salgslagene har tatt grep for å bidra til dette, gjennom å innføre auksjonsplikt. Auksjonsplikten pålegger rederiene å legge ut minst 50 prosent av fryst råstoff av torsk og sei på auksjon. Dette reduserer kvantumet som kan omsettes gjennom andre metoder, og vil i teorien gi flere auksjonsdeltakere. Videre har salgslagene fra 2025 pålagt lavere start- og akseptpris, og mindre auksjonspakker for å inkludere små kjøpere. Formålet er at mer råstoff omsettes, og ikke bare tilbys på auksjon.

Det er også viktig for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten at auksjonen er organisert på en måte der salgsprisen reflekterer både råstoffets verdi, og kostnaden ved å omsette det. Ferskfiskauksjonene til Sildelaget, og prøveprosjektet med ferskauksjon i Råfisklaget er innrettet slik at fisker må levere fisken hos kjøperen med det vinnende budet, uavhengig av hvor kjøper befinner seg. Dette innebærer at fiskeren må betale transportkostnaden frem til kjøper. Det kan ofte bety at fisker må transportere fisken over store avstander, og kostnaden knyttet til dette kan føre til at fisker ville kommet bedre ut dersom en kunde med et lavere bud nærmere fiskefeltet hadde vunnet auksjonen. At transportkostnader ikke hensyntas i ferskfiskauksjoner er eksempel på en markedssvikt i form av en ekstern virkning som gir økte klimagassutslipp. Denne type auksjon står i kontrast til auksjonene av fryst fisk, hvor transportkostnaden dekkes av kjøper. Store avstander mellom kjøper og selger vil derfor i fryst fisk auksjonene påvirke kjøpers betalingsvilje, og reflekteres i det vinnende budet. På dette punktet er auksjonene av fryst fisk organisert på en mer samfunnsøkonomisk optimal måte enn dagens ferskfiskauksjoner.

Det er verdt å legge til at auksjon av norsk fisk i Danmark har høstet kritikk fra deler av norsk sjømatindustri. Kritikken bygger på at norske kjøpere ikke får tilgang til å kjøpe råstoffet. Det er negativt med hensyn til lovens formål at råstoff holdes utenfor et marked som vil by på det. Samtidig er ikke denne praksisen nødvendigvis ulønnsom i samfunnsøkonomisk forstand, hvis betalingsviljen til utenlandske kjøpere er større enn hos de norske, transportkostnaden innbefattet. Departementet må her legge til grunn at en økonomisk rasjonell fisker ikke ville solgt fangsten i utlandet om en bedre pris kunne blitt oppnådd i Norge. Til sammenligning brukes Sildelagets auksjoner av ofte av utenlandske aktører, fordi de oppnår konkurransedyktige priser i Norge.

Kontraktsalg:

Kontraktsalg er basert på forhandling mellom en kjøper og en selger. Med kortsiktige kontrakter forhandles det gjerne om et allerede landet parti med råstoff, mens langsiktige kontrakter kan innebære en avtale om kjøp og salg av råstoff som enda ikke er fisket. I begge tilfellene holdes råstoffet utenfor det åpne markedet, noe som tilsier at

prisen vil bli lavere enn om råstoffet ble omsatt på auksjon. Empirien understøtter også at råstoff omsatt på kontrakt oppnår lavere priser enn det som omsettes på auksjon.

Kontrakter har imidlertid en stor fordel sammenlignet med auksjon - nemlig forutsigbarhet knyttet til pris, kvantum og leveringstid. En rasjonell økonomisk aktør vil veie forventet pris opp mot behovet for forutsigbarhet, og dette kan gjøre kontraktsalg til en egnet omsetningsform for aktører med behov for sistnevnte. Med kontraktsalg kan fisker rasjonalisere fisket med hensyn til for eksempel tid, geografi, fangstmengde og etterspørsel. Fiskeren trenger heller ikke påta seg kostnaden ved å legge fisk på lager, noe som kan gi reduserte transaksjonskostnader sammenlignet med andre omsetningsmetoder. På kjøpersiden kan sjømatindustri og salgsselskap dra nytte av kontraktsalg hvis de har behov for å inngå langsiktige avtaler med kjøpere i andre hånd. Kontrakter åpner for at kjøper får bedre oversikt over råstoffets kvalitet, og sammen med forutsigbarheten knyttet til tilgang kan dette bidra til mer rasjonell drift i for eksempel fiskeindustrien. Forutsigbarheten partene oppnår ved kontrakter kan altså bidra til å økt verdiskaping på råstoffet, til tross for at det blir holdt utenfor det åpne markedet, og oppnår lavere førstehandspris.^{19,20}

Det er verdt å påpeke at prisene som oppnås i auksjon gjerne danner et utgangspunkt for kontraktsprisene. Kontraktmarkedet er derfor avhengig av et velfungerende auksjonsmarked for å sikre mest mulig markedsriktige priser på råstoffet. Hvis auksjonsmarkedet blir for «tynt» vil det miste sin verdi som markedsindikator, og det er grunn til å tro at prisene i kontraktmarkedet vil bli presset.

Direkteavtaler:

Direkteavtaler er vanlig for omsetting av ferskt råstoff av hvitfisk. Som tidligere nevnt kan dette forklares med egenskapene til fersk fisk, og praktisk/økonomisk radius for fartøyene som leverer denne typen råstoff.

I praksis bygger metoden på at en fisker med utgangspunkt i fastsatt minstepris forhandler med en kjøper om pris for et parti råstoff. Dette innebærer ikke formell konkurranse mellom flere kjøpere som kunne vært interessert i råstoffet. Metoden åpner imidlertid også for at fisker kan arrangere uformelle konkurranser om råstoffet. Eksempelvis kan fiskerne på vei til land forhøre seg med potensielle kjøperne om hvor mye de er villige til å betale for at båten skal gå til deres anlegg. En slik uformell

¹⁹ Grundvåg og Zhang (2023)

²⁰ Grainger (2021)

«auksjon» åpner ikke for alle potensielle kjøpere, og sikrer heller ikke nødvendigvis at den med høyest betalingsvilje får tilslaget. Slike uformelle auksjoner kan derfor ikke sies å være velfungerende.

Direkteavtaler kan fremstå praktisk med utgangspunkt i eksisterende flåte- og næringsstruktur, særlig i Råfisklagets distrikt. Med bakgrunn i overnevnte må imidlertid denne omsetningsformen ansees på som lite egnet til å maksimere verdiskapingen på første hånd. Overkapasitet i landindustrien har resultert i sterk konkurranse om råstoff mellom kjøpere. Selv om høy konkurranse assosieres med høy verdiskaping, har ikke direkteavtaler i seg det nødvendige rammeverket for at denne konkurransen skal utspille seg på en samfunnsøkonomisk fornuftig måte. Personlige relasjoner mellom fiskere og kjøpere kan spille inn, og man ser eksempler på at kjøpere betaler for høy pris på råstoff av lav kvalitet av frykt for at krav om prisavslag skal føre til at fiskeren går til konkurrenten neste gang.²¹

At råstoff av lav kvalitet i mange tilfeller omsettes til tilnærmet samme pris som råstoff av høy kvalitet, representerer en klar markedssvikt ved omsetning ved direkteavtale. Tapt kvalitet kan ikke gjenvinnes senere i verdikjeden, og når dette råstoffet omsettes til samme pris som høykvalitetsråstoff, må kjøperen bære det økonomiske tapet. For fiskeren vil det derimot være kostnadsbesparende å bruke fangstmetoder som gir store hal (volum), men redusert kvalitet. På lang sikt vil dette imidlertid svekke kjøpers lønnsomhet, og dermed betalingsevne ovenfor fiskeren. Disse forholdene bidrar til å svekke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten knyttet til direkteavtaler.

Egenovertakelse:

Fiskesalagslova åpner for at rederier som er integrert nedstrøms kan selge råstoffet til egne selskaper. Auksjonsregelverket i VNF, Råfisklaget og Surofi åpner også for at egenovertakelse kan benyttes hvis man ikke lykkes i å få omsatt råstoffet på auksjon. Egenovertakelse innebærer, i likhet med kontraktsalg, at råstoffet holdes utenfor det åpne markedet. Empirien viser at egenovertatt råstoff selges til lavere pris enn råstoff omsatt på auksjon.

Egenovertatt råstoff blir i praksis solgt til rederiets egen industri eller salgsselskap, og rederiet vil måtte vurdere salg til en ekstern kjøper opp mot alternativkostnaden ved å selv overta råstoffet og bruke det i eget system. Å overta fisken vil i teorien være økonomisk rasjonelt dersom verdiskapingen i eget system er lik eller høyere enn hva

²¹ Sogn-Grundvåg m.fl. (2021)

rederiet kunne fått for fisken i en auksjon. Dette innebærer at kostnaden ved å overta råstoffet selv er det samme som verdien av fisken i auksjon.

I utgangspunktet vil det tilsi at en aktør som overtar eget råstoff, forutsatt økonomisk rasjonell, ville ha vunnet en velfungerende auksjon om det samme råstoffet. Imidlertid ser man at en del råstoff som omsettes på auksjon forblir usolgt og ender med å bli egenovertatt. Dette kan skyldes at det er for få auksjonsdeltakere til at det kommer bud over akseptpris, eller at rederiet i den hensikt å få overta råstoffet selv har satt start- og akseptpris så høyt at ingen vil by på det. Motivasjonen for et rederi som er integrert med salgsselskap eller industri, kan ligge i forutsigbarheten egenovertakelse gir knyttet til framtidig produksjon eller inngåelse av leveringsavtaler i andre hånd. Som nevnt under drøftingen av kontrakter, er forutsigbarhet effektiviserende for kjøper og selger. Det er grunn til å tro at dette er tilfelle i enda større grad når kjøper og selger er integrert gjennom felles eierskap.

Velfungerende auksjoner er avhengig av et tilstrekkelig antall deltakere, og at det ikke omsettes store kvanta utenfor auksjonene, som for eksempel gjennom egenovertakelse. Salgslagene har gjennom innføring av auksjonsplikt for fryst råstoff redusert adgangen til egenovertakelse. Gjennom senere innstramminger i reglene for fastsetting av start- og akseptpris, har salgslagene også redusert muligheten for omgåelse av auksjonsplikten.

På bakgrunn av overnevnte er muligheten til egenovertakelse potensielt et hinder for å oppnå mest mulig velfungerende auksjoner. Det er dermed også et hinder for et velfungerende kontraktmarked, fordi auksjonspriser også er referansepris i kontraktsforhandlinger. Derfor vurderer departementet utstrakt bruk av egenovertakelse som en ulempe med tanke på samlet verdiskaping.

Øvrige forretningsvilkår:

Når det gjelder salgslagenes krav om at kjøper må stille sikkerhet for oppgjør, viser departementet til at dette bryter med normal forretningspraksis. Dette har blitt påpekt i flere sammenhenger, blant annet av det såkalte bearbeidingsutvalget som i vurderte mulighetene for økt bearbeiding og verdiskaping i sjømatindustrien.²² Når dette kravet først ligger der, er det likevel positivt at salgslagene tilbyr en infrastruktur i form av

²² Nærings- og fiskeridepartementet (2022)

kredittforsikringsordninger. Disse bidrar til å redusere transaksjonskostnaden knyttet til dette kravet.

Videre vil departementet påpeke at salgslagenes mulighet til å på selvstendig grunnlag fastsette vilkårene for kjøp og salg er et unntak fra prinsippet om kontraktsfrihet, som innebærer at kjøper og selger selv kan bli ening om avtalebetingelsene.

Fiskesalgslagenes adgang til å velge konkrete omsetningsformer på sine markedsplasser ble utfordret foran domstolene i LG-2021-85802 (*Prisinformasjonsdommen*). Sjømat Norge reiste søksmål på vegne av sine medlemmer mot Sildelaget, og anførte at Sildelagets tilgjengeliggjøringspraksis av auksjonsinformasjon på sitt eksterne intranett stred mot *forvaltningsloven*. Lagmannsretten fant at *fiskesalagslova* § 8 sammenholdt med §§ 1 og 10 ga Sildelaget tilstrekkelig hjemmel til å sette detaljerte regler for omsetningsform på sin markedsplass, men «kun så langt [praksisen] ikke strider mot annen lovgivning».²³ Sildelaget hadde altså hjemmel til å velge simultanauksjon som gjeldende omsetningsform for sin markedsplass, men lagmannsretten fant at tilgjengeliggjøringen av budloggen med informasjon om vinnende bud og budgivers identitet var i strid med *forvaltningsloven* § 13 første ledd nr. 2 om taushetsplikt.

Dommen i lagmannsretten har medført endringer i informasjonsflyten på Sildelagets auksjon. Det har ført til en mer asymmetrisk informasjonsflyt, der store aktører på kjøpersiden har betydelig mer informasjon om priser enn mindre aktører. Fiskerne får ikke prisinformasjon fra andre auksjoner enn de som de deltar i selv. Ifølge økonomisk teori vil slik asymmetri i informasjonsflyten føre til en mindre effektiv markedsplass. Hvitfisklagene har også kommentert at dommen gjør at de selv er bekymret for informasjonsflyten i gjennomføringen av deres auksjoner, selv om disse auksjonene er tradisjonelle overbudsauksjoner og ikke simultanauksjoner.

Det er kommet innspill til etterkontrollen fra både fiskesalgslagene og andre interessenter at begrensningene i informasjonsflyten er uheldig og oppfattes som konkurransevridende. De ber også om at det bør vurderes hvorvidt *fiskesalagslova* bør endres slik at nødvendig informasjonsdeling blir mulig.

Det er hensiktsmessig å ha særregler for reklamasjon dersom *kjøpslovens* generelle bestemmelser vil være særlig urimelig for en av partene. I dette tilfellet vil det være selgerne, som omsetter næringsmidler med kort holdbarhet. Reglene skal være utformet på en slik måte at det er tatt hensyn til regelens rimelighet også overfor kjøper.

²³ LG-2021-85802, punkt 2.

Fiskesalgslagenes reklamasjonsregler utgjør etter departementets vurdering ikke en urimelig byrde for kjøper, og er utformet slik at de ivaretar formålet med høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved at mest mulig av råstoffet som landes kan bearbeides eller videreselges.

4.3.4 § 11. Fastsetjing av minstepris

«Det kan fastsetjast minstepris for førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar. Formålet med minstepris er å få til ei rimeleg fordeling mellom fiskar og industri av inntekt frå marknaden.

Minstepris vert bestemt etter forhandlingar mellom fiskesalslaget og dei andre partane, og fiskesalslaget skal fastsetje den minsteprisen det er oppnådd semje om. Ved usemje om minsteprisen skal den fastsetjast etter dei prosedyrar som framgår av § 12. Kapittel VII i forvaltningsloven gjeld ikkje ved fastsetjing av minstepris.

Det er forbode å omsetje til lågare pris enn den fastsette minsteprisen.»

4.3.4.1 Bakgrunn

Fiskernes adgang til å fastsette minstepris for samtlige av artene i førstehandsomsetningen er en av de mest sentrale bestemmelsene i *fiskesalagslova*. Grunnen til at fiskerne slo seg sammen i samvirkeforetak på 20-tallet var at uorganiserte fiskere og fraværet av minstepris gjorde at kjøperne kunne presse ned prisen på råstoffet slik at fiskerne kom uforholdsmessig dårlig ut. Det er helt avgjørende for at minsteprisinstituttet skal fungere at det er forbud mot å omsette råstoff til lavere pris enn minstepris, jf. *tredje ledd*.

Minsteprisene fastsettes gjennom forhandlinger eller ved dynamiske minstepriser. Dynamiske minstepriser baserer seg på ulike markedsdata, og er i dag den vanligste metoden for fastsetting av minstepriser for de viktigste artene. Bruken varierer mellom salgslagene. I noen tilfeller benyttes ikke minstepris, særlig der auksjon sikrer konkurranse. Ved uenighet i minsteprisforhandlinger, kan salgslaget etter meklings fastsette minstepriser på egen hånd, jf. § 12. Se punkt 4.3.5. for nærmere beskrivelse av meklingsinstituttet. Det fremkommer av forarbeidene at «partene» det skal forhandles med referer til kjøpernes organisasjoner, og ikke enkeltbedrifter. Enkeltaktører har dermed ikke rett til å kreve å ta del i minsteprisforhandlingene. De er bundet av det resultatet som fiskesalgslagene og kjøperorganisasjonene kommer til enighet om.

Når fiskesalgslagene fastsetter minstepris, utøver de myndighet med direkte hjemmel i loven, og minsteprisen gjelder for alle parter i førstehandsomsetningen, uavhengig av medlemskap i det aktuelle fiskesalgslaget hvor fangsten omsettes. Fastsettelse av

minstepris er derfor å regne som fastsettelse av forskrift, ettersom det er et vedtak som retter seg mot en ubestemt krets av personer. Bestemmelsens *andre ledd tredje punktum* slår fast at *forvaltningslovens kapittel VII* ikke gjelder for fastsettelse av lagsavgiften. Dette betyr at formalkravene for forskrifter, som f.eks. utredningsplikten, kunngjøringsplikt og høring, ikke kommer til anvendelse. De ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene, som etterrettelighet og forbudet mot myndighetsmisbruk, vil fortsatt være gjeldende.

4.3.4.2 *Praktisering*

Praksisen med bruk av minstepriser varierer mellom salgslagene, men i all hovedsak benyttes minstepriser for de viktigste artene. Et unntak er Surofi, der all omsetning av fryst råstoff er uten minstepris, og dette utgjør ca. 75 prosent av lagets omsetning. Fiskehav har heller ikke minstepris ved leveranser i utlandet der fiskerne leverer fangstene sine på auksjon.

For hvitfisk benyttes dynamiske minstepriser for de viktigste artene som torsk, hyse, sei og kongekrabbe, og beregnes på grunnlag av et vektet gjennomsnitt for ferskt og fryst råstoff, og Nofimas eksportindeks. Systemet med dynamisk minstepris ble innført som en forsøksordning i hvitfisksektoren i 2016, for deretter å bli permanent.

I pelagisk sektor er det auksjonen i en to-ukersperiode som danner grunnlaget for minsteprisene for fangst levert til konsumformål. For pelagisk fisk ble dynamiske minstepriser for konsumleveranser innført for nvg-sild høsten 2015. Siden har man innført dynamiske minstepriser for nordsjøsild, makrell og lodde til konsum. Pelagisk råstoff som omsettes til fiskemel og fiskeolje har hatt dynamiske minstepriser siden ca. år 2000, og i dag er alt fiske til fiskemel og fiskeolje regulert med dynamiske minstepriser. Disse minsteprisene følger en formel basert på ulike priser på fiskemel og fiskeolje på verdensmarkedet.

For arter som ikke er regulert gjennom minstepris gjelder prinsippet om fri prisdannelse, enten det er hvitfisk, pelagisk eller skalldyr.

4.3.4.3 *Vurdering*

Forutsatt et velfungerende marked, vil det største samfunnsøkonomiske overskuddet oppstå når tilbud møter etterspørsel i en likevektspris. Bruk av minstepriser er i utgangspunktet en restriksjon på handelen, og vil derfor redusere samfunnsøkonomisk overskudd i de tilfellene minsteprisen er over markedets likevektspris. I slike tilfeller kan handelen stoppe opp, noe departementet har sett enkelte eksempler på i førstehåndsmarkedet for fisk. Den faktiske effekten av minstepriser vil imidlertid være

ulik, med hensyn til sektor (pelagisk/hvitfisk), omsetningsmetode, og konjunkturer i markedene.

Det eksisterer flere markedssvikter i førstehåndsomsetningen, som ufullkommen konkurranse og ufullstendig informasjon. Dette fører blant annet til at kjøpere kan påvirke prisene gjennom kjøp av større kvantum eller betaler mer for dårligere kvalitet. Det nærmeste man kommer fullkommen konkurranse, er som nevnt i vurderingen av § 10 i punkt 4.3.3, de tilfellene hvor auksjon benyttes som omsetningsform, og et tilstrekkelig antall kjøpere deltar. Eksempler på dette finner departementet i auksjoner av fryst hvitfisk og pelagisk råstoff til konsum. Når råstoff omsettes på auksjon viser prisdata at markedsprisene i de aller fleste tilfeller ligger godt over minsteprisen. Minsteprisene får i slike tilfeller liten betydning, og er trolig noe av bakgrunnen til at Surofi ikke benytter seg av minstepris ved auksjonsomsetning. Sildelagets omsetning av råstoff til mel- og olje preges av få og dominerende kunder. I slike tilfeller kan kjøper utøve markedsrett i situasjoner med store kvoter og leveringsvansker. Minstepriser vil i slike tilfeller være fiskerens garanti for en «rettferdig» andel av verdiskapingen. Råfisklaget har pekt på minsteprisene som et viktig utgangspunkt for direkteavtaler mellom kjøper og fisker. I direkteavtaler blir kjøper og selger enige om en pris, uten at det forekommer reell eller formell konkurranse om råstoffet.

Selv om minstepriser kan begrense samfunnsøkonomisk overskudd i teorien, fungerer de som et viktig markedsverktøy og referanse, spesielt i markeder med få kjøpere eller ved direkteavtaler. Dynamiske minstepriser gir fleksibilitet og har bidratt til å redusere behovet for forhandlinger mellom partene. På den måten kan minstepriser bidra til effektivitet i førstehåndsomsetningen, noe som i seg selv er av betydning for salgslagenes evne til å oppfylle formålet om samfunnsøkonomisk overskudd.

Samtidig kan minsteprisene være en kilde til konflikt ved nedgangskonjunkturer. De dynamiske minsteprisene justeres ukentlig, og bygger på historiske data. Målet er å justere minsteprisene i tråd med endringer i markedet. Ved et brått skift i markedet vil imidlertid den innebygde tregheten i beregningen og justeringen ikke plukke opp dette umiddelbart. Slike situasjoner kan oppstå hvis det legges frem kvoteanbefalinger som er overraskende både i positiv og negativ retning. I slike tilfeller med «tilbudssjokk» har det vist seg å være behov for forhandlinger mellom partene til tross for eksistensen av dynamiske minstepriser.

Formålet med minsteprisen er at fiskesalgslagene skal få til en «rimeleg fordeling» mellom selger og kjøper. Dette følger av bestemmelsens *første ledd andre punktum*. Formålet med minsteprisen er sterkt knyttet opp til fiskesalgslagenes formål med å legge til rette for gode rammer i førstehåndsomsetningen, som hensyntar hele

verdikjeden. Hva som er en rimelig fordeling av inntektene i markedet, vil være forskjellig ut fra hvilket ståsted man har. Forarbeidene legger til grunn at ettersom det er en subjektiv vurdering, vil det være sannsynlig at fiskersiden og kjøpersiden ikke vil være enig om hvor terskelen for «rimelig» ligger. Det slås fast at en vurdering av rimelighet må ta utgangspunkt i en objektiv vurdering av forholdene i førstehåndsomsetningen, og det vil være nødvendig å gjøre en helhetlig vurdering ut fra en rekke forhold. Eksempler på hvilke forhold som vil være relevante å bygge på i en slik vurdering er ikke nevnt.

Fraværet av slike objektive eksempler gjør det nærmest umulig å vurdere hva som regnes som rimelig fordeling. Som et objektivt kriterium for rimelig fordeling har det fra kjøpersiden ofte blitt trukket frem at det er store forskjeller i lønnsomheten mellom fiskerne og landindustrien. Så lenge formålet er å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet er man avhengig av effektive markedsplasser som fordeler råstoffet til den mest betalingsvillige kjøperen.

Det fremstår uheldig at hva som ligger i rimelig fordeling ikke er nærmere konkretisert. Samtidig er dette et eksempel på de vide fullmaktene til å utøve skjønn som fiskesalgslagene er gitt gjennom loven. Vilåret leses i sammenheng med resten av lovens bestemmelser, som for eksempel § 8 om fastsetting av salgsvilkår og omsetningsformer, og lovens formålsbestemmelse om «samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning». En minstepris som er tydelig urimelig, i den ene eller andre retningen, vil også være et eksempel på myndighetsmisbruk, og være lovstridig. En urimelig høyt fastsatt minstepris vil dessuten kunne få negative reaksjoner i markedet ved at handelen stopper opp. Det vil derfor være i begge parter interesse at minsteprisene settes på et riktigst mulig nivå. Dynamiske minsteprismodeller hvor markedsutviklingen hensyntas vil forhindre at minsteprisene blir «urimelige».

Departementet viser videre til at innføring av dynamisk minstepris i stor grad har redusert konfliktnivået mellom partene. Det fremstår dermed ikke som om klargjøring av ordlyden i og forståelsen av *første ledd andre punktum* er et presserende behov. Departementet velger likevel å rette oppmerksomhet mot spørsmålet, ettersom minstepris fortsatt er et viktig utgangspunkt for særlig forhandlinger om pris ved direkteavtaler.

Det faktum at fiskesalgslagene har anledning til, og i de fleste tilfeller også fastsetter minstepriser, gjør at det kan stilles spørsmål ved behovet for start- og akseptpriser. Som nevnt omsettes råstoff på auksjon i de fleste tilfeller godt over minsteprisen. Likevel forblir en del råstoff usolgt på auksjon fordi det ikke lykkes å få inn bud over selgers start- eller akseptpris. Start- og akseptpris fungerer som en minstepris over

minsteprisen. Som nevnt i drøftingen av § 10, punkt 4.3.4, kan muligheten til å sette start- og akseptpris åpne for manipulering av auksjonene, og i de tilfeller start- og akseptpris settes høyere enn markedets likevektspris, reduseres den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Minsteprisen skal sikre en «rimelig fordeling» av verdiene der minstepris fastsettes, og en dobbel sikring i form av start- og akseptpris fremstår dermed som en unødvendig restriksjon på førstehåndsomsetningen av minsteprisregulerte arter.

4.3.5 § 12. Framgangsmåte ved usemje

«Dersom partane gjennom forhandling ikkje vert samde om minstepris, skal spørsmålet om minstepris leggjast fram for mekling. Departementet kan i forskrift gje nærare føresegner om samansetjing av meklingsnemnda og korleis meklinga skal gjennomførast.

Dersom mekling ikkje fører fram, kan fiskesalslaget fastsetje minstepris.»

4.3.5.1 Bakgrunn

Kravet om at uenigheter mellom partene om minstepris skal forelegges for mekling var et nytt krav i *fiskesalssloven*, som ikke hadde tilsvarende hjemmel i *råfiskloven*. Det nåværende meklingsinstituttet er basert på en prøveordning som ble gjennomført i perioden 1. januar 2007 til 31. desember 2008. Prøveordningen ble benyttet seks ganger for pelagisk sektor og to ganger i hvitfisksektoren.

Bestemmelsens *første ledd andre punktum* legger til rette for at departementet kan regulere nærmere gjennom forskrift hvordan meklingsnemnda skal være sammensatt og hvordan meklingen skal gjennomføres. Departementet har benyttet seg av denne adgangen gjennom fastsettelse av § 3 i *forskrift om førstehåndsomsetning av fisk*.

Meklingsordningen trer inn når prisforhandlinger mellom fiskesalgslagene og kjøperorganisasjonene ikke fører frem, og det er tilstrekkelig at en av partene erklærer brudd på forhandlingene. Meklingsnemdenes forslag til løsning er ikke bindende, og fiskesalgslagene har fortsatt den avgjørende myndigheten til å fastsette minstepris, jf. *andre ledd*.

4.3.5.2 Praktisering

Det er to meklingsnemnder – en for hvitfisksektoren og en for pelagisk sektor. Hver nemnd består av tre medlemmer, hvor Riksmekleren oppnevner en person som skal lede begge nemndene og departementet oppnevner de resterende to etter enstemmig

forslag fra fiskesalgslagene og kjøperorganisasjonene, jf. *forskrift 20. desember 2013 om førstehåndsomsetning av fisk § 3*.

Nemndene ble oppnevnt for første gang 9. april 2014. Begge meklingsnemndene består av en leder, samt to medlemmer. Det har også vært oppnevnt to varamedlemmer til hver nemnd.

Det følger av forskrift om førstehåndsomsetning av fisk mv. at medlemmene oppnevnes for tre år om gangen, og at forlengelse kan skje én gang. Det er ikke oppnevnt nye nemndsmedlemmer siden 2017.

I perioden 2017 til 2024 ble mekling benyttet totalt fire ganger – Råfisklaget gjennomførte en mekling i 2018, mens Sildelaget hadde to meklinger i 2018 og én i 2020. Surofi, Fiskehav og VNF har aldri benyttet seg av meklingsinstituttet.

4.3.5.3 Vurdering

De siste årene har det vært få konflikter generelt i førstehåndsomsetningen når det kommer til minsteprisene. Dette betyr også at meklingsinstituttet har vært benyttet i svært liten grad. Det antas at innføring av dynamisk minstepris for de viktigste kommersielle artene kan ta mye av æren for dette. Samtidig var meklingen i pelagisk sektor i 2020 knyttet til dynamisk minstepris på nvg-sild. En nedadgående spiral i de dynamiske minsteprisene medførte at Sildelaget mente at det måtte fastsettes et «gulv» i minsteprismodellen for å stabilisere markedet. Etter en resultatløs mekling justerte Sildelaget den dynamiske minsteprismodellen for nvg-sild. Se punkt 4.3.4 for drøfting av minsteprisfastsettelse.

Det at meklingsinstituttet i liten grad har blitt benyttet kan ha flere ulike årsaker. En av dem er selvfølgelig at konfliktnivået mellom partene har vært lavt i perioden, og at partene har kommet til enighet i prisforhandlingene. En annen forklaring kan være, som anført av en av innspillspartene til etterkontrollen, at mekling blir en formalitetsutsjekk ettersom fiskesalgslagene uansett ikke er bundet av nemndas forslag, og at kjøperorganisasjonene derfor ikke ser seg tjent med å gå til mekling.

Det er utfordrende å si noe om hvorvidt meklingen fungerer i henhold til formålet, ettersom det har vært gjennomført så få meklinger etter at bestemmelsen trådte i kraft. Dersom anførselen om at kjøperorganisasjonene ikke ser seg tjent med å gå til mekling fordi dette blir en formalitetsutsjekk stemmer, kan dette tilsa at bestemmelsen ikke fungerer i henhold til lovgivers intensjon.

Departementet mener at dette er noe som bør sees nærmere på, da departementet i forbindelse med utarbeidelsen av *fiskesalgslova* la til grunn i lovproposisjonen at

fiskesalgslagene i all hovedsak ville følge meklingsinstituttets forslag til løsning ved uenighet om minstepris. Dersom meklingen skal ha en funksjon må den, i likhet med forhandlingene om minstepris, oppfattes som reell av begge partene.

Departementet har ikke fulgt opp det formelle knyttet opp til meklingsinstituttet, da det ikke har vært oppnevnt nye medlemmer til nemndene siden 2017.

Nemndsmedlemmene kan sitte i to perioder á tre år, og samtlige åremål er dermed utgått, og det vil være nødvendig å oppnevne nye nemndsmedlemmer eller endre forskriften slik at de som sitter på utgått åremål kan fortsette i vervet.

4.4 Regulering av høsting og dirigering av fangster

4.4.1 § 13. Rett til å regulere hausting

«Når det er nødvendig av omsyn til avtaket kan fiskesalslag fastsette mellombels forbod mot hausting eller gjennomføre andre reguleringar. Det same gjeld dersom reguleringar er nødvendige for å kunne utnytte fangstane på ein tenleg måte.

Reguleringane kan avgrensast til enkelte viltlevande marine ressursar, fartøygrupper og distrikt.

Departementet kan i forskrift gje nærare føresegner om fiskesalslaga sin reguleringsrett etter første og andre ledd.

Kapittel VII i forvaltningsloven gjeld ikkje ved avgjerder etter første ledd.»

4.4.1.1 Bakgrunn

I § 13 finner man salgslagenes adgang til å fastsette midlertidig fangstforbud eller andre reguleringer, eller reguleringer for å kunne utnytte fangstene på en tjenlig måte, dersom dette er nødvendig av hensynet til avtaket.

I § 13 *første ledd første punktum* er salgslagene gitt adgang til å fastsette «mellombels forbod mot hausting eller andre reguleringar».

Første ledd andre punktum gjelder adgangen til å fastsette reguleringer tilsvarende som etter *første punktum*, dersom det er nødvendig «for å kunne utnytte fangstane på ein teneleg måte». Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende regel i *råfiskloven § 5 første ledd første punktum*. I forarbeidene til *fiskesalslagslova* er det med henvisning til *råfisklovens* forarbeider vist til at det kan oppstå behov for å regulere at fangster anvendes på best mulig måte, «for eksempel frysing for menneskemat istedenfor oppmaling til dyrefôr». Det er en relativt vid skjønnsadgang i loven til å regulere høsting,

men adgangen til å beslutte iverksetting av forbud mot høsting eller andre reguleringer, skal være midlertidig, og de rådende forholdene må gjøre tiltaket nødvendig.

Videre sier bestemmelsen at det er hensynet til avtaket som må ligge til grunn for at reguleringen skal være nødvendig. Begrepet «avtak» defineres ikke i loven. Dette må forstås som en form for mulighet til å få solgt fangsten.

At beslutningen er nødvendig innebærer at det må foreligge en situasjon som faktisk tilsier bruk av tiltaket. Tiltaket må altså ha en viss hastegrad, og det må foreligge behov for at det iverksettes tiltak raskt for å dempe eller avhjelpe et for stort trykk på mottakene i en periode. Videre er det presisert at prisnivået, eller ressurs hensyn som påvirker andre fiskerier, i seg selv ikke kan benyttes som begrunnelse for fangststopp. Forarbeidene sier imidlertid at bestemmelsen kan være aktuell ved topper i fisket som fører til at det er usikkert om fisken kan omsettes, og som eksempel som nevnes topper i tidligere hysefiske om våren, hvor Råfisklaget tidligere har innført tiltak med hjemmel i *råfiskloven § 5*.

I *§ 13 andre ledd* er det nærmere angitt ulike former for reguleringer som kan vedtas etter første ledd - de kan avgrenses til enkelte viltlevende marine ressurser, fartøygrupper og distrikt. I lovforarbeidene er det vist til at salgslagene kan regulere på ulike måter, og for eksempel forbud mot fangst av bestemte fiskeslag i et gitt geografisk område og tidsrom, kvotereguleringer per tur eller tidsenhet eller et visst antall pålagte liggedager mellom hver tur. Valget av tiltak og avgrensninger må imidlertid være innenfor rammen av hva som anses som «nødvendig» etter *første ledd*.

Tredje ledd gir Nærings- og fiskeridepartementet adgang til å fastsette nærmere regler i forskrift om salgslagenes reguleringsrett etter *første* og *andre ledd*. En slik adgang er foreløpig ikke benyttet.

Endelig fremgår det av *§ 13 fjerde ledd* at *forvaltningsloven kapittel VII* om forskrifter ikke kommer til anvendelse på beslutninger etter første ledd.

4.4.1.2 Praktisering

Reguleringsadgangen i *§ 13 første ledd* er svært lite brukt. I samtale med salgslagene og interesseorganisasjonene har imidlertid de fleste gitt uttrykk for at dette er en ordning som bør beholdes.

I Høyesterettspraksis er fortolkningen av adgangen til å fastsette stans i høstingen nærmere utledet.

Dommen *HR-2021-2275-A (Themis)* gjaldt gyldigheten av Sildelagets vedtak om inndragning av fangstoppgjør, som følge av at det danske fartøyet Themis og

industribedriften Pelagia AS hadde handlet i strid med salgslagets midlertidige fiske- og omsetningsstopp i tobisfisket i mai 2017. Themis valgte, til tross for omsetningsforbudet, å levere fangsten til Pelagia AS. For å sikre oppgjør betalte Pelagia oppgjør for fangsten til Sildelaget, og overtok dermed Themis' krav på vederlag til salgslaget. Sildelaget fattet vedtak om å inndra fangstoppgjøret. Dermed gikk Pelagia til sak for å prøve gyldigheten av vedtakene om fangst- og omsetningsstopp og inndragning av fangstverdi.

Vedtaket om omsetningsstopp i denne saken er et eksempel på «andre reguleringar». Utover dette er det, så vidt departementet er kjent med, ingen praktiske eksempler på at adgangen til å fastsette andre reguleringer er tatt i bruk.

4.4.1.3 Vurdering

I avsnitt 74-75 i *Themis-dommen*, uttalte Høyesterett at Sildelagets protokoll, der blant annet forhold til minstepriser ble nevnt sammen med tobisomsetningen,

[...] gir klart inntrykk av at fiskestoppvedtaket inngikk i et forsvar av den fastsatte minsteprisen. Selv om bakteppet var en uoversiktlig omsetningssituasjon etter at Sjømat Norge hadde sagt opp minsteprisavtalen, slik lagmannsretten legger til grunn, må protokollen som forarbeid til forskriften leses slik at prismessige forhold stod helt sentralt i begrunnelsen for fiskestoppvedtaket. Samtidig er det ingen holdepunkter for at mengden av fiskeråstoff oversteg kapasiteten ved landanleggene eller kjøpernes behov for råvarer. Det må etter dette konkluderes med at fiskestoppvedtaket – under slike omstendigheter – var basert på en uriktig tolkning av fiskesalslagslova § 13 første ledd første punktum. Begrunnelsen for fiskestoppvedtaket fjerner seg for langt fra det som etter ordlyden og forarbeidene er kjernen i bestemmelsen – avtaksproblemer fordi mottaksanleggene ikke er i stand til å ta unna for råstofftilgangen – og knyttes for tett opp mot prismessige forhold. Den uriktige tolkningen av § 13 innebærer at vedtaket 10. mai 2017 manglet nødvendig lovhjemmel, og må anses som ugyldig.

Tar en Høyesteretts dom på ordet, vil ikke minstepris eller prismessige forhold kunne omtales i sammenheng med at fiske- eller omsetningsstopp innføres. Dette står imidlertid i motsetning til omtalen i lovforarbeidene, der det går frem at prisforhold i seg selv ikke kan utgjøre begrunnelsen for tiltakene – altså at prisnivået ikke skal kunne nyttes som *eneste* begrunnelse for at innføring av tiltak er nødvendig. Minstepris er regulert i loven, og det står eksplisitt at det er ulovlig å tilby lavere pris enn minstepris. Dersom kjøper likevel tilbyr en pris under minstepris, vil fisker i realiteten ikke få solgt fisken sin – og det oppstår en situasjon med avtaksproblemer. Dette er et særlig problem i pelagisk sektor hvor det er få kjøpere, og mye av makten derfor ligger hos kjøpersiden. Dersom salgslagene ikke kan benytte seg av reguleringsmyndigheten i slike saker, har fisker og salgslag ingen verktøy de kan benytte seg av i de sakene kjøper

nekter å betale minstepris, og det ikke fins andre kjøpere. De er med andre ord satt sjakk-matt. Denne mekanismen synes ikke å være reflektert i dommen.

Begrepet «andre reguleringer» favner et større omfang av tiltak, men verken lovteksten eller lovforarbeidene gir særlig veiledning. I *Themis-dommen* er det imidlertid stadfestet at stopp i omsetningen kan være et naturlig tiltak i forlengelsen av en beslutning om fiskestopp. I dommens avsnitt 55-56 er det slått fast at å «forstå § 13 slik at man ikke samtidig kan stanse omsetningen, ville medføre at utenlandske fiskere kunne fortsette å levere uten hinder av fiskestopppvedtaket. Vedtaket ville i så fall kunne bli et slag i luften, især i situasjoner der det er underkapasitet og leveringskø ved utenlandske fiskemottak.

En omsetningsstopp vil i de aller fleste situasjoner være en naturlig forlengelse av et vedtak om fiskestopp, og føre til en likebehandling av fiskere – norske og utenlandske – i tråd med lovgiverintensjonen som jeg tidligere har vist til».

Loven har ikke en uttømmende opplisting av hva som omfattes av begrepet «andre reguleringer». Den begrenses likevel av formålsbestemmelsen, nødvendighetskravet og rammene om at forbudet må være midlertidig.

Når det gjelder unntaket fra *forvaltningsloven kapittel VII*, har enkelte av salgslagene og interesseorganisasjonene i sin dialog med departementet gitt uttrykk for at *Themis-dommen* identifiserer et behov for en større bevisstgjøring av formalisering og skriftliggjøring av beslutninger og vedtak som fattes av salgslagene. Se nærmere om dette i punkt 5.1 og 5.2.

Når det fastsettes reguleringer av hensyn til avtaket, vil slike avgjørelser gjelde rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, jf. *forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c*. Slike beslutninger er derfor å anse som en forskrift og ikke et enkeltvedtak. Fordi det er behov for at slike reguleringer trer i kraft så raskt som mulig for å få tilsiktet effekt, vil det ikke være tid til å gjennomføre alminnelige prosesser som tilfredsstiller *forvaltningslovens* krav til alminnelig saksgang, utredningsplikt mv. At beslutninger som kan fattes etter bestemmelsen er midlertidige og kan skje på bak grunn av et visst tidspress, bidrar også til å redusere muligheten og behovet for en omfattende prosess med utredning, høring og kunngjøringer. Salgslagenes myndighet etter *§ 13 første ledd* er derfor unntatt *forvaltningslovens* regler på dette punkt.

Forvaltningslovens bestemmelser i *kapittel VII* har blant annet til hensikt å ivareta at saken er tilstrekkelig godt opplyst og at enkeltvedtak og forskrifter er tilstrekkelig utredet, har vært gjenstand for høring og kunngjort. Adgangen for kontradiksjon ved fastsettelse av fiskestopp eller andre reguleringer ble problematisert i arbeidsgruppen som ble nedsatt

for utredningen av en ny *fiskesalagslov* 2011, og arbeidsgruppen delte seg i to på dette punkt. Arbeidsgruppens *mindretall* gikk inn for videreføring av reglene i tråd med hjemlene i *råfiskloven*, men at salgslagene skulle ha en plikt til å orientere industrien før tiltak ble iverksatt. Det ble i tillegg argumentert for et særskilt regime for lovlighetskontroll av beslutninger om regulering og dirigering.

Flertallet uttalte på sin side at det foreligger en alminnelig adgang til lovlighetskontroll, og videre anså flertallet at sannsynligheten for at et salgslag skulle misbruke adgangen overfor egne medlemmer å være liten. Imidlertid var også flertallet for at salgslagene bør orientere medlemmene før tiltak settes i verk. De fleste høringsinstansene støttet flertallets vurdering.

I *departementets* vurdering ble det vist til at det ikke forelå «sterke omsyn» som tilsier at regulering, eller dirigering, bør underlegges særskilt lovkontroll. Departementet påpekte at vedtak kan legges frem for departementet for lovkontroll, eller dette kan forfølges rettslig. I denne sammenheng viste departementet til at dette hensynet ville ivaretas i «tilfelle der salslaga set i verk lovstridige tiltak, som til dømes stans i fisket for å oppnå høgare priser». For forskrifter er dette for øvrig blant annet slått fast i *Rt. 2006 nr. 1042*, avsnitt 22.

Endelig sluttet departementet seg til at industrien må varsles før regulering eller dirigering settes i verk. Departementet forutsatte dessuten at salgslagene tilrettelegger for en god dialog i forkant og under situasjoner som krever at tiltak settes i verk. I § 15 er det videre nedfelt en plikt for salgslagene å orientere partene *før* regulering etter § 13 eller dirigering etter § 14. Se punkt 4.4.3 under for nærmere drøfting av § 15.

I forbindelse med innspillsmøtene er det stilt spørsmål med hvorvidt det fortsatt er naturlig at fiskesalslagene skal ha denne reguleringsadgangen. Det ble pekt på at det fremstår som problematisk at fiskesalslagene skal kunne regulere høsting når dette er et område Fiskeridirektoratet er delegert myndighet.

Selv om Fiskeridirektoratet har reguleringskompetanse når det gjelder høsting av viltlevende marine ressurser, er denne i hovedsak knyttet opp til hensynet til ressursen - altså bestandsnivå, redskapsbruk og minstemål mv. Fiskesalslagenes reguleringskompetanse er knyttet opp til hensynet til avtaket, og er derfor begrunnet i kapasitetsutfordringer på land. Det er ikke gitt at dette er et hensyn som ivaretas gjennom Fiskeridirektoratets reguleringskompetanse. Samtidig kan det vises til at adgangen til å regulere etter § 13 er benyttet i svært liten grad. Det er derfor forståelig at det stilles spørsmål ved hvorvidt denne reguleringsadgangen fortsatt er aktuell.

Fiskesalgslagenes ansvarsområder, med unntak av Sildelaget, følger av hvor i landet fisken landes. Det er derfor ikke åpenbart hvordan kompetansen til å fastsette fiskestopp for bestemte fiskerier eller områder til havs avgjøres mellom lagene, og dette omtales heller ikke i forarbeidene. Selve utøvelsen av fiskeriet er regulert nasjonalt, og hvor fisket utøves er ikke nødvendigvis knyttet sammen med hvor fisken leveres. Dette gjelder spesielt for fiskerier hvor fartøyene har lang rekkevidde, eller hvor feltene er lokalisert slik at mindre fartøy kan gå til mottak som ligger i forskjellige salgslagsdistrikt. Departementet er ikke kjent med at denne utfordringen er satt på spissen, men mener likevel at det er riktig å synliggjøre potensielle usikkerheter som følger av ordlyden i bestemmelsen og detaljnivået i forarbeidene.

4.4.2 § 14. Rett til å dirigere fangstar

«Når det er nødvendig for å få fangstar omsette på den mest tenlege måten, kan fiskesalslag dirigere fangstane til bestemte kjøparar og til bestemte bruk.

Kapittel V og VII i forvaltningsloven gjeld ikkje ved avgjerder etter første ledd.»

4.4.2.1 Bakgrunn

Bestemmelsen er en videreføring av *råfiskloven § 6 første ledd*, og gir salgslagene adgang til å beslutte at fangster til bestemte kjøpere eller bestemt bruk kan dirigeres «[n]år det er nødvendig for å få fangstar omsette på den mest tenelege måten». På side 46 i forarbeidene går det frem at formålet med bestemmelsen er å «sikre ei rasjonell omsetning av fangstane ut frå tilgjengeleg landingskapasitet».

4.4.2.2 Praktisering

I praksis er adgangen til å dirigere fangster kun brukt ved en håndfull anledninger.

4.4.2.3 Vurdering

Salgslagenes dirigeringskompetanse vil i utgangspunktet være avgrenset av det enkelte salgslags ansvarsområde. Dette er nærmere definert i *forskrift om førstehandsomsetning § 1*. Videre vil innmelding av fangster til et salgslag gi anvisning på hvilket salgslag som har kompetanse til å dirigere fangsten i det enkelte tilfelle.

I likhet med *råfiskloven § 6*, oppstiller *fiskesalslagslova § 14* et krav om at de rådende forholdene må gjøre dirigering nødvendig. I *fiskesalslagslovas* forarbeider vises det til at uttrykket «nødvendig» innebærer at det må være en situasjon som faktisk tilsier bruk av tiltak.

Med unntak av omtalen av bestemmelsens formål, som er å sikre en rasjonell omsetning av fangstene ut fra tilgjengelig landingskapasitet, er imidlertid dirigeringsadgangens grenser ikke nærmere utdypet. Der *råfiskloven § 6 første ledd* inneholdt en mer omfattende oppregning av hensyn som kunne ivaretas ved dirigering - «for å få fangstene omsatt på den mest fordelaktige måte for fiskerne, eller for en heldig gjennomføring av fisket, avtaket, produksjonen og videreomsetningen, derunder den innenlandske ferskfiskforsyning» - henviser *fiskesalagslova § 14* til at dirigering må være nødvendig for å få fangster «omsette på den mest tenlege måten». Dette taler for at skjønnet for å fatte beslutning om dirigering etter *§ 14* er noe snevrere enn ved tidligere lovgivning.

Salgslagene kan beslutte dirigering av fangster til «bestemte kjøparar og til bestemte bruk». Etter departementets syn må dette leses som to alternative tiltak, tilsvarende som etter *råfiskloven § 6 første ledd*. Tiltaket skal med andre ord forstås slik at salgslagene kan dirigere fangster enten til bestemte kjøpere eller til bestemte bruk.

I *§ 14 andre ledd* går det frem at *forvaltningsloven kapittel V og VII* ikke gjelder ved beslutning om dirigering, jf. første ledd. Dette innebærer at de alminnelige formkravene som skal være oppfylt ved beslutninger i enkeltvedtak eller forskrifts form, for eksempel at enkeltvedtak skal være skriftlige, begrunnet og underrettes parten, eller forskrifter må være tilstrekkelig utredet, sendt på offentlig høring og kunngjort, ikke kommer til anvendelse. En beslutning er imidlertid å anse som et «vedtak» etter *forvaltningsloven*. De alminnelige reglene om klageadgang etter *forvaltningsloven kapittel VI* vil derfor gjelde.

Adgangen til å dirigere fangster må leses i nær sammenheng med *§ 15*, der salgslagene er pålagt en plikt å orientere partene før det iverksettes tiltak etter *§ 14*. For nærmere drøfting av dette, se nedenfor i punkt 4.4.3.

4.4.3 § 15. Orientering

«Partane skal orienterast før det vert sett i verk regulering eller dirigering etter §§ 13 og 14.»

4.4.3.1 Bakgrunn

Før beslutning om regulering eller dirigering etter §§ 13 og 14 iverksettes, skal fiskesalagene sørge for at partene orienteres, jf. *§ 15*. Orienteringsplikten kom inn i loven 2013, og har til hensikt å sikre forhåndsvarsling, slik at de som berøres kan forberede eller innrette seg på forhånd.

Det er partene, altså organisasjonene til relevante kjøpere som berøres av tiltakene, som skal orienteres om tiltakets iverksettelse. Dette betyr at fiskesalgslagene ikke har plikt til å orientere enkeltbedrifter om tiltak iverksatt med hjemmel i §§ 13 og 14.

4.4.3.2 *Praktisering*

Departementet har ikke mottatt innspill som tilsier at fiskesalgslagene ikke orienterer partene om tiltak iverksatt med hjemmel i §§ 13 og 14 i de tilfellene hvor disse er benyttet.

4.4.3.3 *Vurdering*

I henhold til lovens ordlyd, inntreer salgslagenes orienteringsplikt etter at beslutning om tiltak er fattet og før tiltaket settes i verk. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at «fiskesalgsлага så langt det er mogleg, fører ein open og god dialog med fiskeindustrien i forkant og under situasjonar som krev at en set i verk tiltak». Dette kan trekke i retning av at orienteringsplikten inntreer noe tidligere enn det som er kommet til uttrykk i lovteksten. Det må derfor kunne legges til grunn at salgslagene sørger for god utveksling av opplysninger i tiden som leder opp mot at beslutning om tiltak etter §§ 13 eller 14 fattes, slik at formålet med bestemmelsen ivaretas.

Lovteksten er ellers taus om orienteringens innhold. Reglene i §§ 13 og 14 er unntatt formkravene i *forvaltningsloven kapittel V og VII*. Orienteringsplikten vil derfor til en viss grad kunne bidra til å avhjelpe informasjonsbehovet partene har for å kunne forberede seg på tiltak i tide, «så langt råd er», jf. forarbeidene side 45.

Forutsetningen i forarbeidene om at det skal legges til rette for åpen og god dialog før og under situasjoner som krever at tiltak må iverksettes, taler for at orienteringen legger til rette for mer enn en ren enveiskommunikasjon fra salgslaget til partene. I litteraturen er det imidlertid tatt til orde for at det i alle tilfeller ikke er tale om forhandlinger, men at «orienteringen naturligvis kan føre til at kjøpersiden kommer med sine bemerkninger».²⁴ De rådende forholdene og i graden av hastverk for iverksetting av tiltak vil i alle tilfelle sette sitt preg både på informasjonens form, innhold og tidspunkt for når informasjonen gis.

I forbindelse med etterkontrollen er det kommet innspill om at ordlyden i § 15 bør spisses, slik at hensynet om at det skal legges til rette for dialog mellom partene før og under iverksetting av tiltak synliggjøres, og ikke bare en ren orientering. Departementet

²⁴ Falkanger, T. (2021)

mener at ordlyden er dekkende for plikten som følger av § 15. Fiskesalgslagene er ikke pliktige til å konsultere eller forhandle om iverksetting av tiltak etter §§ 13 og 14, eller hvilken form slike tiltak skal ha. De skal derimot, *i den grad det er mulig*, legge til rette for orientering og dialog med partene før tiltaket iverksettes. Orienteringsplikten rommer altså noe mer enn bare underretting, men kan ikke forstås så vidt at partene kan kreve konsultasjon.

Videre tilsier «så langt det er mogleg» at fiskesalgslagene, i de tilfellene hvor nødvendigheten av regulering etter §§ 13 eller 14 oppstår akutt, kan iverksette tiltak uten at det legges opp til dialog med kjøperorganisasjonene. Dette betyr ikke at de i slike tilfeller er fritatt plikten fra å orientere om tiltenkt tiltak *før* iverksettelse.

4.5 Kvalitetskrav

4.5.1 § 16. Kvalitetskrav til hausting og handtering av råstoff

«Departementet kan pålegge fiskesalslaga oppgaver for å fremme og ha tilsyn med kvalitet ved hausting og handtering av råstoff, og sjå til at dette skjer i samsvar med forskrifter om kvalitet fastsette etter matlova § 9.»

Slik oppgave er lagt til Råfisklaget i forskrift 28. juni 2013 nr. 844 om kvalitet på fisk og fiskevarer (fiskekvalitetsforskriften) § 38:

«Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene i denne forskriften, jf. matloven § 23. For hvitfisksektoren i Nordland, Troms og Finnmark skal Norges Råfisklag føre tilsyn med § 5, § 6, § 7 og § 8 i denne forskriften i henhold til retningslinje gitt av Mattilsynet, jf. lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova) § 16.»

4.5.1.1 Bakgrunn

Råfisklaget har ført kvalitetstilsyn med hvitfisksektoren i Nordland, Troms og Finnmark siden 1. januar 2015. Bestemmelsen er ikke tidsbestemt, men i utgangspunktet ble kvalitetstilsynet startet som en prøveordning som skulle vare i tre år, frem til 31. desember 2017. Departementet konkluderte da med at ordningen skulle videreføres i nye to år, ut 2019. I desember 2019 ble det besluttet å videreføre ordningen i ytterligere ett år, ut 2020, og deretter har ordningen fortsatt på ubestemt tid.

Bestemmelsene som Råfisklaget har myndighet til å føre tilsyn med gjelder håndtering av fisk, og formålet med ordningen er å bidra til økt kvalitet i hvitfisknæringen gjennom bedre behandling, bearbeiding og produksjon. Dette tilsynet kommer i tillegg til Mattilsynets ordinære tilsyn etter matloven. Råfisklaget har ikke selv hjemmel til å fatte

vedtak, men skal melde fra til Mattilsynet i de tilfellene de vurderer at det er behov for tilsyn fra Mattilsynet og ev. rettslig oppfølging. Det er utarbeidet en egen retningslinje for kvalitetstilsynet.²⁵ Der vises det blant annet til fem kravpunkt som det skal legges vekt på ved tilsynet:

10. Bløgging,
11. Sløying,
12. Skader/kvalitetsfeil oppstått under fangst, håndtering og lossing,
13. Utstyr og rutiner for fangstbehandling om bord og
14. Håndtering hos mottaker på land.

4.5.1.2 Praktisering

Råfisklaget er det eneste salgslaget som driver kvalitetskontroll med hjemmel i *fiskesalagslova*. De gjennomfører flere fysiske inspeksjoner hvert år. Blant annet er Skreipatroljen under Skreifisket et eksempel på hvordan Råfisklaget utfører kvalitetstilsynet sitt.

Råfisklaget vurderer selv, ut fra sin risikovurdering, hvilke fartøy, og mottaksvirksomheter, som skal underlegges tilsyn på kvalitet. Dette kan være andre fartøy enn de som kontrolleres etter ressursregelverket. Ordningen pålegger Råfisklaget å påse at næringen selv tar ansvar for å fremme kvaliteten på råstoffet. Råfisklagets kvalitetskontroller blir gjennomført ved at man tar kontakt med skipper eller en av mannskapet for å informere om at man gjør et kvalitetstilsyn av fangsten. I dialog på kaikanten får salgslaget dannet seg et bilde av håndteringen om bord, samt hvilket utstyr båten har og om det er tilstrekkelig oppbevaringsmuligheter for å unngå press og kvalitetsforringelse. Når fisken er losset måles temperatur, før en følger fangsten inn i anlegget for videre vurdering.

Selv om det kun er Råfisklaget som er gitt en tilsynsoppgave i lovs form, driver også flere av de andre salgslagene med kvalitetssjekker i forbindelse med kontroller og reklamasjonssaker. Det tyder på at salgslagene er opptatt av kvalitet, og at dette inngår som en naturlig del av kontrollen som salgslagene uansett gjennomfører.

4.5.1.3 Vurdering

Mattilsynets ressurser er begrenset, og de vil alltid måtte vurdere hvordan ressursene skal benyttes. Tilsyn er i stor grad risikobasert, og tilsyn knyttet til hygiene og

²⁵ Nærings- og fiskeridepartementets arkiv, ref. 1473192-37

mattrygghet må prioriteres foran tilsyn knyttet til kvalitet. Departementet vet at dette fører til begrenset tilsynskapasitet etter fiskekvalitetsforskriften. Dette kan være et argument for å heller styrke tilsynsaktiviteten hos fiskesalgslagene.

Kontrollspørsmålet blir likevel hva som er den faktiske effekten av kvalitetstilsynet, dersom et ev utvidet kvalitetstilsyn skal berettiges. Dette har sammenheng med kostnadene knyttet til et slikt tilsyn. Salgslagene har ønsket å benytte inndratte midler til dette formålet. *Forskrift 12. mars 2010 nr. 390 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar* (inndragingsforskrifta) gir imidlertid ikke en generell adgang til dette. Dersom forskriften skal endres, må det godtgjøres hvorfor disse midlene bør brukes til kvalitetstilsyn på bekostning av andre formål, herunder ressurskontroll.

Ordningen ble i 2017 evaluert av Nofima som konkluderte med at kvalitetstilsynet var positivt, men mente at tre år ikke var tilstrekkelig for å konkludere med om ordningen burde innføres permanent. De viste i rapporten til at kvaliteten på torsken påvirkes av mange forhold, blant annet åte- og gyttestatus, fangstskader som påføres fisken, enten av redskapet eller om bord, feillagring eller feilhåndtering under prosessering.

Nofima pekte på at det er et stort potensiale for kvalitetsforbedring innenfor redskapsgruppene. Den beste kvaliteten oppnås ved fiske med line og juksa, fordi fisken behandles mer individuelt og fordi det tas mindre fangster om bord enn ved garn eller snurrevad. Mange fiskere har imidlertid gitt tilbakemelding om at utfordringen er at de som benytter line og juksa ofte får betalt like mye eller dårligere enn de som fisker med garn. Ofte betales det mer for store fangster fordi det gir bedre råstoffgrunnlag for industrien, noe som fører til at kvalitetshensynet ofte faller utenfor prisdiskusjonen.

I rapporten fra 2017 kunne ikke Nofima vise til en entydig korrelasjon mellom oppstarten av Råfisklagets tilsyn i 2015 og bedringen av kvalitet på fersk torsk levert fra kystfartøy for 2016 og 2017. De viste til at det var utfordrende å måle endring i kvalitet basert isolert på resultatet av kvalitetskontrollene. Markedsundersøkelser viste likevel at både innenlandsmarkedet og det europeiske markedet var positive til at det var økt oppmerksomhet om kvalitet og til at tiltak for å bedre kvaliteten på landet hvitfisk ble iverksatt. Dårlig kvalitet er kostbart for både produsentene og kundene. Det medfører ekstraarbeid rundt håndtering av reklamasjoner, og det er også dyrere å produsere råstoff med ujevn kvalitet da fisk med skader, blodflekker og rosaskjær tar lengre tid å reinskjære, gir dårligere utbytte, er vanskeligere å selge og i verste fall gir kostnader for destruksjon av avskjær.

Selv om det var vanskelig å tallfeste effekten av arbeidet med råstoffkvaliteten, var Nofimas vurdering at kvalitetsarbeidet er ønskelig og et viktig redskap i arbeidet med å

endre holdninger og øke kunnskapen hos fiskerne. Nofima mente det var verdifullt at tilsynet bidro til å holde oppe forventninger om kvalitetshåndtering, i tillegg til å dele kunnskap om kvalitet. Nofimas konklusjon var at kvalitetsarbeid, både i form av forskning, informasjon og kvalitetstilsyn, burde videreføres.

Det synes å være en generell oppfatning at fokus på kvalitet hos salgslagene bidrar til både økt bevissthet og kunnskap om temaet. Samtidig vil kvaliteten uansett være styrt av markedsmekanismer. Nofima har i tidligere vurderinger pekt på at akseptert kvalitet er en funksjon av riktig pris og mengde fisk i markedet. Kvalitetsbegrepet utvides da til å inkludere både riktig og jevn sortering. Nofima viser til at kjøperne oppgir økt betalingsvilje for fisk av bedre og jevnere kvalitet, og at mange følger aktivt med på pakkenummer på kassene for å velge hvem de ønsker fisk fra, og hvem som kun aksepteres i nødstilfelle. Dette, understreker Nofima, viser en betalingsvilje i markedet for kvalitet, og at produsenter og eksportører som er kjent for å ha og god kvalitet får solgt fisken først i perioder hvor det er mye fisk.²⁶ Som diskutert omtalen av § 10, punkt 4.4.3, forutsetter kvalitetsbasert prising velfungerende markedsmekanismer. Markedssvikter i form av mangelfull konkurranse og ufullstendig informasjon, eksisterer i varierende grad i førstehåndsomsetningen. Dette fører til en rekke tilfeller der råstoff av høy kvalitet ikke oppnår høyere pris enn råstoff av lav kvalitet.

Når det gjelder tilsyn etter kvalitetsforskriften, så er dette et spørsmål om det til enhver tid gjeldende regelverk. Departementet sendte i august 2024 en bestilling til Mattilsynet hvor de ble bedt om å gjennomføre en vurdering av, og komme med ev forslag til endringer. I svaret beskriver Mattilsynet dagens situasjon, belyser utfordringer med nåværende regelverk og kommer med forslag til endringer. Departementet har ikke konkludert med hvordan dette arbeidet skal følges opp.

Råfisklaget oppfatter at aktørene synes det er positivt at de kommer på kvalitetskontroll. Det bidrar til økt kunnskap og bevissthet knyttet til kvalitet. De øvrige salgslagene har dessuten bedt om at ordningen utvides til å gjøres nasjonal. Samtidig er det fra andre aktører pekt på at kvalitetskontroll ikke er en del av ressurskontrollen, og at det erfares at salgslagene i enkelte tilfeller prioriterer kvalitet fremfor ressurskontroll. Det har også kommet innspill om at selv om kontrollen som enkelte salgslag gjennomfører ikke fremstår som helt nøytral, så har den en funksjon i forbindelse med reklamasjon. Noen aktører har dessuten pekt på at kvalitet er i grenseland for hva som er salgslagenes oppgave, og at det bør stilles spørsmål ved om dette er noe salgslagene skal drive med.

²⁶ Sjurdur Joensen mfl. (2017)

Det har i den sammenheng blitt pekt på at dersom ønsket er å fremme kvalitet, så bør man heller ha et system som premierer kvalitet og som differensierer på pris gjennom markedsmekanismene, fremfor å drive med tilsyn.

Videre har det kommet forslag om at kapitalen og ressursene som fiskesalgslagene besitter, burde vært brukt til å bygge infrastruktur rundt omsetning av fisk. Eksempelvis kan dette være hvilke typer avtaler man kan ha mellom flåte og industri, og som egner seg for å løfte kvaliteten.

En utvidelse av kvalitetstilsynet bør forventes til arbeidet med videre oppfølging av fiskekvalitetsforskriften er avgjort. I dette arbeidet bør man også se på hvilke krav det er naturlig å forskriftsfeste og hvilket kvalitetsnivå markedet selv må få bestemme. Viljen til å investere kapital og ressurser i høyere kvalitet, vil til slutt bestemmes av betalingsviljen hos sluttforbruker for et produkt av bedre kvalitet.

4.6 Kontrollansvaret til fiskesalgslagene

4.6.1 § 17. Kontrolloppgåver

«Fiskesalslaga skal kontrollere at føresegner som er fastsette i eller etter lova her vert haldne.

Departementet kan påleggje fiskesalslag å kontrollere opplysningar om fangstar sjølv om fangsten ikkje fell inn under fiskesalslaga sin omsetningsrett.

Departementet kan i forskrift gje nærare føresegner om korleis fiskesalslaga skal organisere og gjennomføre kontrollarbeidet og om rapporteringsrutinar.»

4.6.1.1 Bakgrunn

Fiskesalslagslova § 17 pålegger salgslagene kontrollansvar og fastslår hvilke kontrolloppgaver dette omfatter. Kontrolloppgavene til salgslagene følger også av *havressurslova § 48*, som i store trekk gjengir innholdet i *fiskesalslagslova §§ 17 og 18*.

Fiskesalslagslova § 17 pålegger salgslagene et omfattende kontrollansvar ved at den etter ordlyden omfatter kontroll med alle bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Etter ordlyden omfatter dette med andre ord også overholdelse av salgslagenes omsetningsvilkår som er fastsatt med hjemmel i *§ 10*.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med *havressurslova § 48*, som fastslår at salgslagene har et selvstendig ansvar for ressurskontrollen ved at de skal føre kontroll med at bestemmelser fastsatt i eller i medhold av *havressurslova* blir fulgt.

Kontrolloppgavene er etter bestemmelsen begrenset til «opplysninger som naturlig følger av salslaget si verksemd etter fiskesalagslova, særleg kontroll med at fangstuttak og landa fangst er i samsvar med føresegner som er fastsette i eller i medhald av lova her».

I forarbeidenes merknader til *fiskesalagslova § 18* første ledd bemerkes at «Fiskesalagsla skal såleis ha tilgang til dei som er involverte i landing eller førstehandsomsetning av fangst. Det er kontroll av desse aktørane som har klarast samanheng med fiskesalagsla si verksemd etter lova».

Bestemmelsens andre ledd gir departementet myndighet til å pålegge fiskesalagslagene å kontrollere opplysninger om fangster, selv om fangsten ikke faller inn under fiskesalagslagenes omsetningsrett. Dette tilsier at salgslagets kontrolloppgaver etter *første ledd*, i utgangspunktet begrenser seg til fangster som omfattes av salgslagets område.

Forarbeidene til *fiskesalagslova* fastslår at kontroll av andre fangster både kan innebære kvoteavregning og fangstrapportering og andre former for kontroll. Det vises for eksempel til behovet for å føre kontroll med andre arter enn de salgslaget i utgangspunktet er ansvarlig for. Ettersom departementet ikke har noen alminnelig instruksjonsmakt overfor salgslagene, gis slik myndighet eksplisitt i andre ledd.

Tredje ledd er en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om hvordan fiskesalagslagene skal organisere og gjennomføre kontrollarbeidet og rapporteringsrutiner.

Bestemmelsen hjemler *forskrift om landings- og sluttseddel (landingsforskriften)* som blant annet gir regler som er av betydning for salgslagenes kontrolloppgaver.

Landingsforskriften § 20 omhandler salgslagenes ansvar og bestemmelsens første ledd stadfester salgslagenes ansvar for å føre kontroll med overholdelsen av reglene i §§ 5-11, §§ 13-15 og § 17. Dette omfatter regler om veieplikt, krav til vekter, kontroll av landings- og sluttsedler, og adskillelse, merking og lagring av fangsten.

4.6.1.2 Praktisering

Salgslagene fører, i tillegg til Fiskeridirektoratet og Kystvakten, kontroll med høstingen og omsetningen av de villevende marine ressursene. Kontrolloppgavene blir i praksis konkretisert i en årlig nasjonal risikovurdering som utarbeides i samarbeid mellom

Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene (Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV)).

Alle fem salgslag har rutiner for gjennomføring av kontrolloppgaver, men oppgavene utføres i ulikt omfang og med ulike metoder. Salgslagenes kontrollvirksomhet finansieres av inndratte midler. Bare to salgslag har egne kontrollavdelinger, mens de resterende har en eller to kontrollører.

Salgslagene skiller mellom tre ulike kontrolltyper; kvotekontroll, systemkontroll og fysisk kontroll. Alle salgslagene gjennomfører kontroll av landings- og sluttседler, og avregner fangsten mot fartøyets kvoter. Hvis fisker lander fangst utover kvote eller annen ulovlig fangst, blir det fattet enkeltvedtak om administrativ inndragning av verdien av den delen av fangsten, jf. *havressurslova § 54*. Se punkt 4.6.5 for videre drøfting av inndragning.

Systemkontrollen er en automatisk validering av sedlene, og innebærer logiske sjekker av opplysninger på seddel og verifisering opp mot offentlige registre mv. Salgslagene har til dels ulike løsninger for automatisk validering av sedlene, og noen av salgslagene samarbeider om gjennomføring av kvotekontroll.

Det er de fysiske kontrollene av fangster som varierer mest, både i omfang og metodikk. Gjennomsnittlig antall fysiske kontroller per salgslag i perioden 2017 til 2022 ligger på 363 kontroller for Råfisklaget (0,2 prosent av landingene), 50 kontroller for Surofi (0,4 prosent av landingene), 34 kontroller for VNF (0,3 prosent av landingene), 25 kontroller for Fiskehav (mangler tall for antall landinger) og 560 kontroller for Sildelaget (12,6 prosent av landingene). Disse variasjonene kan til dels forklares med at sektorene er svært ulike. Pelagisk fiske er preget av store fangster, mens hvitfisksektoren er preget av mange små fangster. Sektorene er derfor vanskelige å sammenlikne, også når det kommer til kontroll. Omsetningsformen har også betydning for kontroll, ved auksjon meldes for eksempel fangsten inn tidligere, noe som forenkler kontrollarbeidet.

Det varierer også hva det enkelte salgslag anser som en fullverdig fysisk kontroll. De fleste salgslagene krever at to inspektører er til stede for en fullverdig kontroll. For de små salgslagene som kun har én inspektør innebærer dette at de er avhengig av deltakelse fra en inspektør fra Fiskeridirektoratet. Også salgslag med større kontrollenheter har noen typer kontroller som gjennomføres sammen med direktoratet.

Salgslagene samarbeider med Fiskeridirektoratet og Kystvakten på operativt og strategisk nivå. Det har vært en utvikling i retning av mer risikostyrt kontroll fra Fiskeridirektoratets side. Salgslagene praktiserer i større grad generell tilstedeværelse på kaia og legger vekt på at dette oppleves som positivt også fra næringens side og at tilstedeværelse anses å ha en forebyggende effekt.

Det varierer som nevnt i stor grad hvor mye ressurser det enkelte salgslag bruker på kontrollarbeid, dette henger sammen med store forskjeller i kapasitet. Det er også flere salgslag som bruker ressurser på kvalitetskontroll. Til en viss grad gis det tilbakemelding om at dette kan gå på bekostning av den øvrige, lovpålagte ressurskontrollen. Det er bare Råfisklaget som har et lovpålagt ansvar for å føre tilsyn med kvaliteten på råstoffet, jf. *fiskesalagslova § 16 og forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer § 38*.

4.6.1.3 Vurdering

Vurderingen av hvorvidt salgslagenes kontrolloppgaver gjennomføres etter lovens hensikt må gjøres med henblikk på formålsbestemmelsen i *fiskesalagslova* - formålet med loven er «å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket».

Videre må det vurderes om kontrolloppgavene løses på en måte som sikrer effektivitet og legitimitet, som er sentrale mål i forvaltningspolitikken.

Salgslagene gir overfor departementet tilbakemelding om at *fiskesalagslova § 17* gir tilstrekkelig hjemmel for kontrollarbeidet. Det ligger ikke åpenbare begrensinger i bestemmelsen som er til hinder for effektiv og hensiktsmessig kontrollvirksomhet.

Bestemmelsens ordlyd fremstår som nokså klar og entydig. Bestemmelsen legger få skranker på salgslagenes kontrollansvar, bortsett fra at kontrollen skal knytte seg til bestemmelser i eller i medhold av loven. Dette åpner for ulik praktisering.

Bestemmelsen presiserer heller ingen minimumskrav til kontrollvirksomheten, verken i lovteksten eller gjennom forskrift slik *§ 17 tredje ledd* åpner for. Å faktisk gjennomføre et visst omfang av fysiske kontroller vil likevel være et minimumskrav, siden dette er eneste måte å føre kontroll med *landingsforskriftens* veieplikt, krav til vekter og krav til adskillelse, merking og lagring av fangsten.

En effektiv ressurskontroll må være kjennetegnet ved ryddige grenseflater og avklarte roller mellom myndighetsaktører og effektiv bruk av teknologi.

De største salgslagene var tidlig ute med gode digitale løsninger for landings- og sluttsedler med innebygde systemkontroller. Det har bidratt til økt effektivitet og kvalitet i dokumentkontrollen, sammenlignet med tidligere tider. Det er like fullt grunn til bekymring for påliteligheten til kvaliteten på mange av opplysningene på seddel. Fiskerikontrollutvalget påpekte at det var en stor risiko for feilregistrering på sedlene når det gjelder art, størrelse og vekt. I pilotprosjektet for lokal fiskeriforvaltning i

Andfjorden og Vågsfjorden regional forvaltning oppdaget Fiskeridirektoratet tilsvarende at det var store feil og mangler i registreringen av fiskefelt på sedlene.

For å nå formålet om korrekt dokumentasjon av ressursuttaket er det behov for forbedret kontroll med opplysningene på seddel. Her er det et stort uutnyttet potensiale for økt effektivitet og kvalitet i kontrollen gjennom bruk av automatisert datafangst, for eksempel ved å benytte verifiserte posisjonsdata fra VMS-systemet eller andre data fra fartøyet og fiskemottaket.

En legitim kontroll fordrer at kontrollen oppfattes som rimelig og rettferdig av næringsaktørene og at den er i tråd med prinsipper for likebehandling, rettssikkerhet, proporsjonalitet og faglighet, samt at den er ikke-korrupt, upartisk og transparent.²⁷

Departementet har inntrykk av at næringen på fiskersiden i stor grad har tillit til salgslagenes kontrollvirksomhet og at aktørene opplever kontrollørenes tilstedeværelse og synlighet som positivt. Korrupsjon har ikke vært et tema i noen av intervjuene. Samtidig gis det særlig fra industrisiden uttrykk for at det er noen åpenbare utfordringer knyttet til systemets legitimitet. De fiskereide salgslagene gis en rolle som kontrollør både av sine eiere og sine kunder. Trippelrollen som markedsaktør, regulator og kontrollør påvirker salgslagenes troverdighet som en nøytral aktør i kontrollsammenheng. Svake rutiner for rapportering om kontrollaktivien gir også lav transparens.

Fiskeridirektoratet samarbeider tett med salgslagene på kontrollområdet. Direktoratet gir tilbakemelding om at salgslagenes kontrollører til dels oppleves å ha en annen tilnærming i den fysiske kontrollen enn direktoratets egne kontrollører. Av hensyn til behovet for å beskytte sensitiv informasjon gir ikke direktoratet salgslagene tilgang til egne saksbehandlingssystemer, men dette kan stå i veien for effektiv ivaretagelse av kontrolloppgavene

Variasjoner knyttet til utførelse av kontroll mellom de ulike salgslagene utfordrer prinsippet om likebehandling, altså at like tilfeller skal behandles likt.

Kvaliteten i salgslagenes kontrollvirksomhet har også blitt tematisert i flere sammenhenger, blant annet ga næringskomiteen en evaluering av ordningen i 2010, ordningen ble også omtalt i sjømatindustrimeldingen i 2015. Riksrevisjonen har uttalt seg kritisk til ordningen i forbindelse med undersøkelse av kontroll med hvitfisk i Sør-

²⁷ NOU 1989:5

Norge. Kritikken knyttet seg særlig til mangel på stedlig kontroll. I Fiskeridirektoratets tilsyn med salgslagene i 2016 og 2019 ble det pekt på at det kun var de to største salgslagene som utførte kontroller i tråd med landingsforskriften. De andre salgslagene hadde få eller ingen kontroller ved kaikanten.

Fiskesalgslagenes kontrollvirksomhet er også omtalt i *NOU 2019:21 Fremtidens fiskerikontroll*. Departementet ser det som naturlig å nevne noen funn i utredningen som vurderes å være av særskilt betydning for etterkontrollen. Utvalget uttalte seg kritisk til salgslagenes dobbeltrolle som fiskernes salgsorganisasjon og offentlig kontrollør. Utvalget påpekte at premissene har endret seg siden salgslagene først fikk kontrollansvar. Nå føres sedlene elektronisk og overføres fortløpende til Fiskeridirektoratet i motsetning til tidligere da landings- og sluttsedlene fortsatt var papirdokumenter og det tok lang tid før disse nådde Fiskeridirektoratet. Utvalget pekte på at det er lite hensiktsmessig at de fiskestyrte salgslagene og offentlige kontrollmyndigheter skal ha overlappende kontrollansvar, og vurderte at salgslagenes oppgaver først og fremst bør knytte seg til trygge oppgjør og organiserte markedsplasser for førstehåndsomsetning. Utvalget anbefalte derfor at salgslagene ikke bør ha ansvar for operativ ressurskontroll, men sette vilkår gjennom sine forretningsregler. Utvalget anbefalte likevel at salgslagene beholder ansvaret for systemkontroll, kvotekontroll og inndragning av fangst over kvote.

Fiskerikontrollutvalgets anbefaling om salgslagenes kontrollansvar har til nå ikke vært prioritert i departementet. Gjennomgangen i denne etterkontrollen viser imidlertid at de utfordringer som både Riksrevisjonen og fiskerikontrollutvalget pekte på, fortsatt er gjeldende.

Oppsummert finner departementet at dagens regelverk ikke sikrer en tilstrekkelig effektiv og legitim praktisering av kontrolloppgavene.

4.6.2 § 18. Tilgang og bistandsplikt

«Ved kontroll etter § 17 kan fiskesalslaga krevje uhindra tilgang til haustings- eller transportfartøy og til kontora, lagera og produksjonsanlegga til kjøparen eller mottakaren. I denne samanhengen kan salslaga krevje uhindra tilgang til fangstdagbok, landingsjournal, setlar og rekneskapar. Det same gjeld når fangst vert overført frå eller til steng eller merd.

Dei som vert kontrollerte i samsvar med føresegner gjevne i eller i medhald av lova, har plikt til å samarbeide ved kontrollen.

Politiet skal yte salslaget nødvendig hjelp og vern ved gjennomføring av kontroll.»

4.6.2.1 Bakgrunn

Fiskesalagslova § 18 gir salgslagene rett på tilgang til bestemte steder og dokumenter for gjennomføring av kontrolloppgavene etter § 17 og gir samtidig den som kontrolleres plikt til å samarbeide med kontrollmyndigheten.

Første ledd gir salgslagene rett til å kreve uhindret tilgang til «haustings- eller transportfartøy og til kontora, lagera og produksjonsanlegga til kjøparen eller mottakaren». I «denne sammenhengen» kan salgslagene også kreve tilgang til «fangstdagbok, landingsjournal, setlar og rekneskapar». Det samme gjelder når fangst blir overført fra eller til steng eller merd.

Bestemmelsens ordlyd tilsier at listen er uttømmende. Dette bekreftes også i *fiskesalagslovas* forarbeider; «Fiskesalagsla kan dermed ikkje krevje å få utføre kontroll på stader eller krevje å få opplysningar som ikkje er omfatta av opprekninga». Forarbeidene presiserer at dersom et fiskesalgslag i forbindelse med kontroll ønsker tilgang til andre steder eller opplysninger enn de som er nevnt i første ledd, har den som blir kontrollert ikke plikt til å gi slik tilgang.

Bestemmelsen gir salgslaget tilgang til kontorene, lagrene og produksjonsanleggene til kjøperen eller mottakeren. Ordlyden tilsier at bestemmelsen ikke gir salgslagene tilgang til fiskeren/ rederens kontor.

Bestemmelsen gjelder «ved kontroll». Forarbeidene presiserer at hjemmelen ikke skal tolkes så vidt at salgslagene skal ha tilgang til for eksempel fartøy under utøving av fiske.

Første ledd siste setning fastslår at «det same gjeld» når fangst blir overført fra eller til steng eller merd. Dette må tolkes som en presisering av at salgslagene også skal ha tilgang til alle de steder og dokumenter som nevnes i første og andre setning i tilfeller der fangst blir overført fra eller til steng eller merd.

4.6.2.2 Praktisering

I hovedsak gir salgslagene tilbakemelding om at de gis tilstrekkelig hjemmel i gjeldende regelverk for å skaffe nødvendig tilgang til fartøy, dokumenter, lokaler osv. i forbindelse med kontrollarbeidet. Det er således, i hovedsak, ikke gitt tilbakemelding om at regelverket i praksis legger uhensiktsmessige skranker på kontrollarbeidet. Et unntak er at det er kommet tilbakemelding om at ordlyden i § 18 er for snever, og ikke gir fiskesalagslagene tilstrekkelig hjemmel til å innhente dokumentasjon for å føre kontroll med hvorvidt salgslagenes egne omsetningsregler er overholdt.

4.6.2.3 Vurdering

Fiskesalagslova § 17 pålegger salgslagene å kontrollere at bestemmelser som er fastsatt i eller i medhold av loven overholdes. Etter ordlyden omfatter dette også overholdelse av salgslagenes omsetningsvilkår som er fastsatt med hjemmel i § 10.

Merknadene til § 18 i *fiskesalagslovas forarbeider* peker i retning av at salgslagene også bør gis tilgang til dokumentasjon knyttet til oppfyllelse av omsetningsvilkår; «Fiskesalagslaga skal såleis ha tilgang til dei som er involverte i landing eller førstehandsomsetning av fangst. Det er kontroll av desse aktørane som har klarast samanheng med fiskesalagslaga si verksemd etter lova.»

Det har tydelig vært lovgivers intensjon at salgslagene skal drive både ressurskontroll og omsetningskontroll. Det at salgslagene gis hjemmel til å sette Vilkår for omsetningen tilsier i seg selv at de skal kontrollere overholdelse av Vilkårene. *Fiskesalagslovas forarbeider* gir også inntrykk av en slik intensjon, blant annet i merknadene til *fiskesalagslova § 19*;

Opplysningane som fiskesalagslaga skal kontrollere vil i dei aller fleste høve vere dei same anten dei gjennomfører ressurskontroll etter havressurslova eller omsetningskontroll etter fiskesalagslova. Når det først er brot på regelverket, finn ein ved kontroll ofte brot på begge typar reglar. Omsetningskontroll og ressurskontroll heng difor nært saman.

Departementet vurderer at begrensningene som ligger i bestemmelsens uttømmende karakter setter unødvendige skranker for kontrollarbeidet. Et eksempel er at bestemmelsen ikke gir hjemmel til å kontrollere oppfyllelsen av salgslagenes egne forretningsvilkår. Listen over dokumenter som kan kreves i forbindelse med kontroll som følger av § 18 er uttømmende, og fiskesalgslagene kan ikke kreve å få tilgang til andre opplysninger enn de som er opplistet. Dette betyr at den som blir kontrollert ikke har plikt til å gi fiskesalgslagene annen informasjon dersom de etterspør dette. Samtidig er kjøpere og selgere bundet av fiskesalgslagenes salgs- og omsetningsvilkår, jf. § 10, og det er forbudt å omsette fangst utenom et fiskesalgslag etter § 8.

Det er åpenbart at lovgivers intensjon er at fiskesalgslagene skal kunne kontrollere hvorvidt omsetningsreglene deres er fulgt. Dette følger av at brudd på salgs- og omsetningsvilkår er omfattet av reaksjonene i §§ 21, 22 og 23. Det er derfor uheldig at ordlyden i § 18 ikke gir tilstrekkelig hjemmel til innhenting av dokumentasjon og opplysninger for å avdekke slike forhold.

Departementet vurderer at begrensningen i ordlyden i § 18 er en utilsiktet konsekvens av at bestemmelsen er identisk utformet som ordlyden i *havressurslova § 48 andre ledd*, som fastsetter fiskesalgslagenes kontrolloppgaver etter denne loven.

En mulig alternativ formulering for å sikre at fiskesalgslagene har hjemmel til å innhente nødvendige opplysninger for å utføre tilstrekkelig kontroll kan finnes ved å se hen til *havressurslova § 46 andre ledd*. Bestemmelsen gir Fiskeridirektoratet «uhindra og direkte tilgang til rekneskapar, relevante dokument, gjenstandar og opplysningar (...)». Tilgangen begrenser seg til fartøy, lokaler og personer som er nevnt i *§ 46 første ledd*. En tilsvarende formulering ville gitt salgslagene en videre tilgang på nødvendige dokumenter mv. for gjennomføring av kontroll etter loven.

4.6.3 § 19. Utveksling av informasjon

«Fiskesalslag skal gje og ta imot dei opplysningane som Fiskeridirektoratet meiner er nødvendig for å gjennomføre kontroll etter lova her og havressurslova.»

4.6.3.1 Bakgrunn

Bestemmelsen pålegger salgslagene å gi og ta imot opplysninger fra Fiskeridirektoratet. Plikten gjelder opplysninger som Fiskeridirektoratet mener er nødvendige for å gjennomføre kontroll etter *fiskesalslagslova* og *havressurslova*.

Det er Fiskeridirektoratet som har det overordnede ansvaret for ressurskontrollen, dette medfører et behov for å kunne utveksle informasjon med salgslagene som er relevant for kontrollen.

4.6.3.2 Praktisering

Det gjennomføres årlige nasjonale risikovurderinger som utarbeides i samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene (Nasjonal strategisk risikovurdering (NSRV)). De fleste salgslagene gir tilbakemelding om at samarbeidet om strategiske risikovurderinger fungerer godt.

Det gjennomføres også ukentlige møter mellom direktoratet, Kystvakten og salgslagene om operative risikovurderinger, og der arbeidet også kobles opp mot BarentsWatch. Både Fiskeridirektoratet og salgslagene oppgir at det ukentlige samarbeidet om operative risikovurderinger er nyttig og fungerer godt.

Direktoratet deler nødvendige data med salgslagene, men salgslagene har ikke automatisk tilgang til Fiskeridirektoratets systemer. Direkte tilgang til direktoratets kontrollsystemer har blitt etterlyst av flere av salgslagene under innspillsmøtene med

departementet. Direktoratet har imidlertid et behov for å begrense adgangen til egne systemer for å verne om sensitive tips og liknende.

Direktoratet har tilgang til alle ekstranett hos salgslagene, i tillegg til innmelding hos de pelagiske salgslagene.

4.6.3.3 *Vurdering*

Etter departementets vurdering fungerer bestemmelsen etter sitt formål.

4.6.4 § 20 Utveksling av opplysninger mellom kontrollstyresmakter

«Eit fiskesalslag kan utan hinder av teieplikt gje andre kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet opplysningar som har naturleg samanheng med oppgåvene deira etter lova her.

Teieplikt for personell i andre kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet hindrar ikkje at dei gjev fiskesalslaga opplysningar etter første ledd.

Kongen kan i forskrift gje nærare føresegner om utveksling av opplysningar.»

4.6.4.1 *Bakgrunn*

Bestemmelsen hjemler salgslagenes adgang til å dele opplysninger med andre kontrollstyresmakter. Bestemmelsens *første ledd* åpner for at det gjøres unntak fra taushetsplikten ved behov for å gi andre kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet opplysninger som har naturlig sammenheng med salgslagets oppgaver etter loven.

Bestemmelsens innhold samsvarer med hjemmel for informasjonsutveksling som følger av *havressurslova § 49*, som gjelder for personell i departementet og Fiskeridirektoratet.

Bestemmelsen er en kan-bestemmelse og pålegger ikke salgslagene noen plikt til å gi informasjon. Dette presiseres i forarbeidene.

Ettersom det ikke følger noen særskilt taushetsplikt av fiskesalslagslova, er det i hovedsak reglene om taushetsplikt i *forvaltningsloven* som er relevante for salgslagene.

At opplysningene som utgis må ha naturlig sammenheng med salgslagenes oppgaver etter loven tilsier at kunnskap om ulovlig virksomhet som ikke omfattes av salgslagenes ansvarsområde, faller utenfor hjemmelens virkeområde.

Bestemmelsens *andre ledd* gir kontrollstyresmakter, politi eller påtalemyndighet hjemmel til å gi salgslagene samme type opplysninger som det som følger av første ledd. Dette må tolkes som at nevnte myndigheter, uten hinder av taushetsplikten, kan gi salgslagene informasjon som har naturlig sammenheng med salgslagenes oppgaver etter loven.

Med andre ord gis ikke hjemmel for andre myndigheter til å gi informasjon som har sammenheng med deres egne oppgaver etter annet lovverk.

Bestemmelsens *tredje ledd* gir hjemmel til å fastsette nærmere regler om utveksling av opplysninger i forskrift. Hjemmelen er gitt Kongen i statsråd.

4.6.4.2 Praktisering

Departementet har ikke fått tilbakemeldinger som tilsier at lovverket legger uhensiktsmessige skranker for salgslagenes mulighet til å gi eller motta opplysninger som er relevante for å gjennomføre kontrolloppgavene etter loven. Bestemmelsen gir en nokså vid delingshjemmel.

Departementet har inntrykk av at hjemmelen benyttes i begrenset grad. Gitt salgslagenes lovpålagte kontrolloppgaver er det likevel naturlig at loven innehar en bestemmelse om utveksling av opplysninger som samsvarer med bestemmelsen i *havressurslova § 49*.

Et generelt unntak fra taushetsplikten for relevante kontrollstyresmakter for å dele opplysninger som er av betydning for kontrollarbeidet anses å være nødvendig for å sikre effektivitet i kontrollsamarbeidet. Dette er med andre ord av betydning for å sikre effektivt tverretatlig kontrollsamarbeid.

4.6.4.3 Vurdering

Gitt de kontrolloppgaver salgslagene har etter dagens regelverk anser departementet at en generell unntaksadgang fra taushetsplikten er hensiktsmessig av effektivitetshensyn. Basert på innspillsmøter med salgslagene har imidlertid departementet ikke inntrykk av at hjemmelen benyttes mye. Dette skyldes trolig at det er Fiskeridirektoratet som i hovedsak står for det tverretatlige samarbeidet i fiskerikontrollen.

Dersom styrkede lovkrav til deling av personopplysninger tilsier en tydeligere lovhomejel vil dette kunne medføre behov for en forskrift med hjemmel i *§ 20 tredje ledd*.

4.6.5 § 21. Fangst som er omsett i strid med lova

«Fangst eller verdien av fangst tilfoll vedkomande salslag når fangsten er hausta eller omsett i første hand i strid med føreseigner som er fastsette i eller etter lova her.

Departementet kan i forskrift fastsetje reglar om handsaming av slike saker, korleis verdien av fangsten skal fastsetjast, om det kan gjevast vederlag for kostnader ved ilandføring og om kva fiskesalslaga kan bruke slike midlar til.

Endeleg vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg, og verdien av fangsten kan krevjast inn ved motrekning i fangstoppgjær.

Departementet kan fastsetje forskrift om mellombels tilbakehald av fangstverdi.»

4.6.5.1 Bakgrunn

Inndragning av fangst eller verdien av den, er en veletablert administrativ reaksjon i fiskeriforvaltningen. *Fiskesalagslova* § 21 består av fire ledd, og er i all hovedsak harmonisert med *havressurslova* § 54, og regulerer administrativ inndragning som følge av brudd på bestemmelser i eller fastsatt med hjemmel i *fiskesalagslova*. Vedtak om administrativ inndragning er hovedsakelig knyttet til brudd på *havressurslova* i samtlige fiskesalagslag, hvor fangst utover fartøykvote utgjør den største andelen. Ettersom etterkontrollen skal se på formåloppnåelse og praktisering av fiskesalagslovas bestemmelser, kommer departementet til å se på praktisering av inndragningsvedtak etter *fiskesalagslova* § 21, og ikke *havressurslova* § 54.

Første ledd legger til grunn at fangst eller verdi av fangst som er omsatt i strid med lovens bestemmelser, eller regler fastsatt med hjemmel i disse, *tilfaller* salgslaget. Ordet «tilfell» tilsier at salgslaget selv ikke utviser skjønn ved hvorvidt de utsteder administrativ inndragning ved brudd på salgslagenes forretningsvilkår og rundskriv. Fiskesalagslagene *må* inndra, fordi verdien tilhører salgslaget etter loven. Det er kun fangst eller verdien av fangst som er høstet eller omsatt i strid med *fiskesalagslovas* bestemmelser, eller bestemmelser fastsatt med hjemmel i denne loven, som kan inndras etter § 21.

Det er fiskesalagslaget som har ansvar i det distriktet hvor fangsten landes som inndrar etter § 21. *Havressurslova* inneholder bestemmelser for administrativ inndragning av fangst som er høstet eller levert i strid med bestemmelser gitt i lova eller fastsatt med hjemmel i denne eller *deltakerloven*.²⁸ I motsetning til inndragning etter *fiskesalagslova*, tilfaller slik fangst det fiskesalagslaget hvor fartøyet er registrert. Det er naturleg at det er det salgslaget som fisker har brutt reglene til som inndrar etter *fiskesalagslova*, mens det ikke er en like intuitiv sammenheng mellom fiskesalagslagenes vedtakskompetanse og brudd på *havressurslova*. Selve utøvelsen av fiskeriet er regulert nasjonalt, og hvor fisket utøves og kvotene unyttas er ikke nødvendigvis knyttet sammen med hvor fisken leveres.

Fiskesalagslagene har en sentral rolle i dokumentasjonen av ressursuttaket, og gjør kvoteavregninger for fartøy som er registrert i deres distrikt. Fiskesalagslagene har

²⁸ *Havressurslova* §§ 53 og 54.

dermed oversikt over hvor stor andel av kvoten ethvert fartøy til enhver tid har fisket ved landing. Avregning av kvote krever selvfølgelig samarbeid med Fiskeridirektoratet, som har delegert myndighet når det kommer til kvoteregulering, og mellom de øvrige fiskesalgslagene, ettersom fartøy kan levere fangster i andre distrikt enn hvor de er registrert. Det er uansett praktisk at det er fiskesalgslaget som utfører kvoteavregningen for fartøyet, og som også har kompetanse til å inndra ved overtredelse av *havressurslova*, ettersom det er de som sitter på denne informasjonen.

Inndragning av fangstverdi ilegges på objektivt grunnlag, uten rom for skjønnsmessig vurdering av hvorvidt klager har skyld i overtredelsen eller ikke. Det vil si at både uaktsomhet og overtredelse med viten og vilje omfattes. Med andre ord vil fangstverdien som overstiger hva selger ville ha fått dersom hen overholdt regelverket, bli inndratt, uavhengig av om lovbruddet skjedde på grunn av en villet overtredelse, et hendig uhell eller en *force majeure*-situasjon.

Andre ledd sier at departementet kan fastsette forskrift om hvordan verdien av fangst som inndras etter første ledd skal fastsettes, om det skal gis vederlag for ilandføring, og om hvordan midlene skal benyttes. Departementet har fastsatt *inndragingsforskrifta*, hvor disse elementene er regulert.

Tredje ledd slår fast at endelig vedtak i en sak om administrativ inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg, og at fiskesalgslagene kan kreve inn verdien ved motregning i fangstoppgjøret. Et enkeltvedtak er endelig når klagefristen er utløpt eller når klageadgangen er utnyttet til det fulle.

For at fiskesalgslagene enklest mulig skal kunne gjennomføre inndragningen ved motregning i fangstoppgjøret, gir § 21 *fjerde ledd* hjemmel til departementet til å forskriftsfeste regler for at fiskesalgslagene skal kunne holde tilbake oppgjøret midlertidig. Bestemmelser som regulerer dette, er fastsatt i *inndragingsforskrifta* § 5.

Fiskesalgslagene har ikke hjemmel til å unnlate inndragning dersom det har skjedd en overtredelse av omsetningsbestemmelsene, og kan dermed heller ikke fastsette regler som dispenserer fra dette i sine forretningsregler.

4.6.5.2 *Praktisering*

I praksis er det alltid verdien av fangsten som inndras, selv om bestemmelsen også fastslår at selve fangsten kan inndras. Dette er fordi det er fiskesalgslagene som administrerer utbetaling til fiskerne ved omsetning, og derfor kan de også holde tilbake den delen av kjøpesummen som utgjør den andelen av fangsten som skal inndras. I tillegg vil det i de fleste tilfeller være upraktisk å holde tilbake fangsten i seg selv,

ettersom vedtak om administrativ inndragning er et enkeltvedtak som kan påklages etter *forvaltningsloven*, og fangsten da vil måtte oppbevares i påvente av klagebehandling.

Fangsten som er gjenstand for inndragningsvedtaket, all den tid det er verdien av fangsten som dras inn, står fritt til å bli disponert av kjøper.

I 2024 inndro Sildelaget fangstverdier til totalt 604 286 kr etter *fiskesalagslova § 21*. Råfisklaget, Surofi, VNF og Fiskehav fattet ikke inndragningsvedtak med hjemmel i *fiskesalagslova § 21* i 2024.

Det finnes tilfeller hvor vedtak om administrativ inndragning er omgjort til tross for at det er bevist at det har skjedd en overtredelse av regelverket. Departementet er kjent med at det frem til 2022 ble omgjort en rekke inndragningsvedtak etter *§ 21* ved klage i første instans, og hvor omgjøringen skyldes feil rettsanvendelse. Det var da fiskesalagslagene selv som fattet denne beslutningen. I tilfeller hvor første klageinstans omgjør det opprinnelige vedtaket på bakgrunn av klage informeres ikke vanligvis andreinstansen om hverken klagen eller den påfølgende omgjøringen. Det er heller ikke praksis i andre deler av forvaltningen å informere overordnet organ om slike klager, og dette er dermed ikke et særfenomen for fiskeriforvaltningen. Departementet gjorde fiskesalagslagene oppmerksomme på den uriktige rettsanvendelsen ved andreinstansbehandling av en lignende sak, hvor klager viste til de omgjorte vedtakene i sin anførsel om at opprettholdelse av det opprinnelige vedtaket utgjorde usaklig forskjellsbehandling. Departementet fastholdt vedtaket i saken, og fiskesalagslagene har i ettertid justert sin praksis i tråd med departementets avgjørelse.

4.6.5.3 Vurdering

Departementet mener at administrativ inndragning etter *fiskesalagslova § 21* er en effektiv måte å håndheve omsetningsmonopolet på. All omsetning skal foregå gjennom eller med godkjenning av et fiskesalagslag, og alle brudd på salgs- og omsetningsvilkår, vedtak om fiskestopp eller dirigering av fangst kan være gjenstand for vedtak etter *§ 21*.²⁹ All den tid formålene med lovpålagt omsetning gjennom fiskesalagslag er samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av fellesskapets ressurser og dokumentasjon av uttaket for bærekrafthensyn, er det viktig at rammeverket inneholder mekanismer

²⁹ *Fiskesalagslova §§ 8, 9, 10, 11, 13 og 14* er de bestemmelsene i loven som gir fiskesalagslagene rett til å fastsette forskrifter eller enkeltvedtak om høsting og omsetning av fangst som fiskere og kjøpere er pliktige til å følge.

som sørger for at overtredelser eller omgåelser av regelverket ikke skal lønne seg, også i situasjoner hvor grad av skyld er vanskelig og/eller umulig å stadfeste.

Den administrative reaksjonen har ikke et pønalt formål, og vil dermed ikke falle innunder den *europiske menneskerettighetskonvensjonens* (EMK) definisjon av straff. Dette støttes av Høyesteretts uttalelse i sak Rt. 2007 side 1217 om at inndragning etter den tidligere *saltvannsfiskeloven* § 11 ikke var straff etter EMK fordi inndragningen «blir besluttet av fiskeriforvaltningen på rent objektivt grunnlag og ikke har noe pønalt formål».³⁰ Dette gjelder for inndragning etter *fiskesalagslova* § 21 også. Det er ikke avgjørende for inndragningen om den som ilegges inndragningen føler at reaksjonen er straff eller at det oppfattes som en urettferdig reaksjon. Det som er avgjørende er hvorvidt en overtredelse *faktisk* har funnet sted.

Fiskesalagslagene er, i all hovedsak, eid og styrt av de fiskerne som de også fatter og håndhever inndragningsvedtak overfor. Når inndragningsvedtakene bygger på objektivt ansvar, og hvordan inndragningsverdien skal fastsettes er forskriftsfestet, minimerer dette muligheten for usaklig forskjellsbehandling, omgjøring på feilaktig grunnlag og/eller forsøk på påvirkning av administrasjon og styre i behandling av inndragningssaker. Departementet ser det derfor som formålstjenlig at fiskesalagslagene ikke har noe rom for skjønn i saker som omhandler administrativ inndragning.

Samtidig er det uheldig dersom inndragningsvedtak, til tross for at de er gyldige, oppleves som urettferdige og uforholdsmessig store i forhold til overtredelsens karakter. Dette er fordi inndragningsinstituttet da vil miste sin legitimitet blant fiskerne og kjøperne.

Departementet påpeker at det ikke er tillatt å omsette fisk i første hånd utenom et godkjent salgslag, jf. *fiskesalagslova* § 8. Selv om salgslagenes egne regler fastsetter hvilke omsetningsformer som skal benyttes ved salg av råstoff i første hånd, står salgslagene også fritt til å utøve sitt skjønn etter § 8 til å godkjenne omsetning utenom disse fastsatte vilkårene ved forespørsel. Etter departementets vurdering må en slik forespørsel fremsettes *før* omsetningen er skjedd dersom selger ønsker å omsette utenom de fastsatte reglene i salgslagenes rundskriv, ettersom fangsten *skal* inndras ved objektiv overtredelse av regelverket. Fortjeneste som er oppnådd som følge av en ulovlighet skal ikke tilfalle den som har brutt loven. Men i dette tilfellet skal lovovertrederen heller ikke påføres et tap som følge av inndragningen. Formålet med

³⁰ Rt-2007-1217, avsnitt 42.

inndragningen er å sette fisker i samme posisjonen som om overtredelsen ikke hadde funnet sted.

Fiskesalgslagene har ikke hjemmel til å utvise skjønn til å fastsette nivået på inndragningen, utover å estimere verdien som skal inndras. Dette følger av *inndragingsforskrifta § 3 fjerde ledd*. Dette gjør at «mindre» feil, som for eksempel formalfeil som fører til utilsiktet regelbrudd, vil ha samme nivå på reaksjonen som inndragningsvedtak hvor lovovertrедelsen har oppstått som følge av grov uaktsomhet. All den tid en del fiskere oppfatter administrativ inndragning som straff, kan disse situasjonene som gjelder «mindre» feil oppfattes som ekstra urettferdige, noe som kan svekke fiskernes lovlydighetsadferd.

Terskelen for at forvaltningen skal omgjøre gyldige vedtak, altså vedtak som er fattet i tråd med gjeldende lover og regler, bør være høy. Dette følger av sterke hensyn knyttet til rettssikkerhet og forutberegnelighet, og skal sikre at forvaltningen opptrer på en forutsigbar og saklig måte.³¹ Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det er kort avstand mellom forvaltning og brukere, som fiskesalgslagene vil være et eksempel på.

Videre vil prinsippet om lovmessig forvaltning tilsi at forvaltningen ikke kan omgjøre vedtak hvor lovgiver gjennom lovs form har bestemt at inndragningen skal besluttet på objektivt grunnlag. Dette er fordi det er Stortinget som fastsetter lover i Norge, og forvaltningen skal da ikke utnytte sin utøvende makt til å overskride eller vesentlig endre tolkningen av en bestemmelse på tvers av hva som er fastsatt i loven. *Forvaltningsloven § 35* kan med andre ord ikke tolkes så vidt at det er adgang for forvaltningen å gjøre et lovlig vedtak lovstridig gjennom omgjøring, dette til tross for at en omgjøring vil være til gunst for den vedtaket retter seg mot.³² Dette betyr at hverken departementet, Fiskeridirektoratet eller fiskesalgslagene har hjemmel til å omgjøre gyldige vedtak om inndragning, uavhengig av omstendigheter.

Departementet mener at det er en svakhet ved inndragningsinstituttet at det ikke finnes en begrenset adgang til å omgjøre vedtak om inndragning etter *fiskesalagslova § 21* i saker hvor inndragningen er uforholdsmessig stor i forhold til overtredelsen. En slik begrenset adgang vil kunne sikre rettferdighetsfølelsen i slike saker, og være med å

³¹ Prop. 79 L (2024-2025), punkt. 22.1.

³² Tøssebro, H. N. (2021), s. 332

hegne om lovens formål om dokumentasjon av ressursuttaket ved å begrense risikoen for at fiskerne oppfatter systemet som illegitimt.

Inndragningsvedtak kan påklages, og det er departementet som er klageinstans, jf. *inndragingsforskrifta § 2 fjerde ledd andre punktum*. Selv om vedtak om administrativ inndragning ilegges etter objektivt ansvar, og at en klage begrunnet i manglende skyld for overtredelsen ikke vil føre frem, er det fortsatt viktig at det er adgang til å klage på et slikt vedtak dersom det er usikkerhet knyttet til de faktiske forholdene eller det foreligger andre gyldige grunner til omgjøring av vedtaket.

Det at endelig vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg innebærer at fiskesalgslagene kan kreve tvangsdekning av inndragningssummen gjennom namsmannen. I praksis vil det være fiskesalgslagene selv som innkrever summen, gjennom at verdien som inndras trekkes fra fiskerens salgsoppgjør gjennom det aktuelle fiskesalgslaget, jf.

fiskesalslagslova § 21 tredje ledd. Ettersom endelig vedtak er tvangsgrunnlag, vil salgslaget også kunne trekke inndragningsbeløpet fra oppgjør for andre fangster som den aktuelle fiskeren omsetter gjennom det aktuelle laget. Dette gjelder uavhengig av om fangsten var levert før eller etter den fangsten som skal inndras etter § 21.

Fiskesalgslagene kan også velge å holde tilbake utbetaling av oppgjør i tilfeller hvor fangstverdien står i fare for å bli inndratt. *Inndragingsforskrifta § 5*, som er fastsatt med hjemmel i *fiskesalslagslova § 21 fjerde ledd*, slår fast at fiskesalgslagene kan holde tilbake verdien av fangsten som skal inndras i de tilfellene hvor fiskeren har fått varsel om muligheten for at fangsten inndras *før* oppgjøret for salget er utbetalt. Fisker skal også informeres om at oppgjøret er midlertidig holdt tilbake, jf. *inndragingsforskrifta § 5 første ledd tredje punktum*. Fiskesalgslagene har adgang til å holde tilbake verdien i 45 dager, og ytterligere 45 dager dersom vedtaket påklages, jf. *inndragingsforskrifta § 5 andre ledd*. Det fremstår som om fiskesalgslagene praktiserer denne tilbakeholdelsesadgangen i tråd med gjeldende regelverk, og departementet har ikke mottatt innspill knyttet til denne praksisen i forbindelse med etterkontrollen.

Administrativ inndragning av fangst er en reaksjon ved en overtredelse av loven, altså et lovbrudd. Det er derfor uklart hvorfor *fiskesalslagslova § 21* er plassert i loven under *kapittel 6 - «Kontrollansvaret til fiskesalslagsene»* og ikke under *kapittel 7 - «Reaksjoner ved lovbrudd»*. Forarbeidene forklarer ikke hvorfor bestemmelsen er plassert der den er plassert. Det kan tenkes at det er for å skille § 21 fra § 23, som også omhandler inndragning, men da inndragning hvor formålet er straff. Se punkt 4.7.2. for videre drøfting av § 23. Departementet mener at det er grunn til å se på hvorvidt § 21 bør flyttes til *lovens kapittel 7*, slik at det blir lettere orientere seg i den.

4.7 Reaksjoner ved lovbrudd

4.7.1 § 22. Straffansvar

«Den som med vilje eller aktlaust bryt føresegner eller let vere å etterkomme pålegg fastsette i eller etter §§ 5 andre ledd, 8, 10 tredje ledd, 11 tredje ledd, 13, 14 og 18, vert straffa med bøter eller fengsel i inntil eitt år.

Grovt brot på føresegnene etter første ledd, som er gjort med grov aktløyse eller med Vilje, kan straffast med fengsel i inntil seks år. Ved vurderinga av om brotet er grovt, skal det særleg leggjast vekt på om den økonomiske eller potensielle økonomiske verdien av brotet er stor, om brotet har skjedd systematisk og over tid, om brotet er grenseoverskridande og om brotet har skjedd som ledd i organisert verksemd.

Når straffeansvar etter første ledd kan gjerast gjeldande mot fartøyføraren for ei handling nokon av mannskapet på et fartøy står for, kan den underordna berre straffast dersom han har brote føresegner med vilje. Ved avgjerda av om ein underordna skal straffast, skal det særleg takast omsyn til den preventive verknaden av straffa, kor grovt brotet er og om vedkommande har hatt eller kunne ha oppnådd fordel ved brotet.

Fartøyføraren kan vedta førelegg på vegner av oppdragsgjevaren. Oppdragsgjevaren kan også straffast i sak som vert reist mot fartøyføraren.»

4.7.1.1 Bakgrunn

Første ledd lister opp de aktuelle bestemmelsene som medfører straff, dersom de brytes. *Andre ledd* sier at grove brudd straffes med fengsel med inntil seks år.

Skyldkravet er at bruddet har skjedd enten med grov uaktsomhet eller med vilje. I denne vurderingen skal det tas hensyn til om den økonomiske verdien, eller potensielle økonomiske verdien, av bruddet er stort, om bruddet har skjedd systematisk over tid, om bruddet er grenseoverskridende og om bruddet har skjedd som et ledd i organisert virksomhet.³³

Vanligvis rettes straffansvaret mot fartøyfører eller reder³⁴, men ansvaret kan rettes mot enhver som bryter de opplistede bestemmelsene, for eksempel fiske, kjøper eller mottaker. Også mannskap kan straffes dersom det har skjedd lovbrudd med vilje. I så

³³ Prop. 93 L (2012–2013)

³⁴ *ibid*

fall skal det legges vekt på den preventive virkningen ved straffen, hvor grovt bruddet er, og om vedkommende har eller kunne ha hatt en fordel med lovbruddet.

4.7.1.2 Praktisering

Det har vært flere straffesaker etter *fiskesalagslova* i rettsapparatet. Én av disse har gått helt til Høyesterett. Det var sak *HR-2016-895-A*, Tufjordbruket mot Påtalemyndigheten. Saken gjaldt brudd på *fiskesalagsloven §§ 10 tredje ledd* (salgsvilkår) og *11 tredje ledd* (minstepris). Et annet eksempel på en slik sak, men som da fikk endelig dom etter behandling i lagmannsretten, var *LG-2018-106123*.

HR-2016-895-A

Råfisklaget hadde fastsatt minstepris for førstehåndsomsetning av torsk og hyse i medhold av *fiskesalagslova § 11*. Minstepris ble satt enten for rund eller for sløyd fisk. Det fulgte videre av salgsvilkårene at fiskekjøper ikke kunne ta betalt for sløyning av fisk, dersom fisken var kjøpt rund. Det som hadde skjedd i den aktuelle saken var at en fiskeproduksjonsbedrift hadde inngått avtale med fiskerne, forut for kjøp av rund torsk til minstepris, om at fisken etter levering skulle sløyes for fiskernes regning. Realiteten i dette var at fiskerne leverte rund fisk for en lavere pris enn den fastsatte minsteprisen, idet de måtte betale tilbake deler av den mottatte minsteprisen.

Dette ble ansett som en overtredelse av forbudet mot omsetning til lavere pris enn minsteprisen, noe som er straffbart etter *fiskesalagslova § 22*. Politimesteren i Vest-Finnmark utferdiget et forelegg til Tufjordbruket, som Tufjordbruket ikke vedtok. Tufjordbruket påstod at det ikke var tilstrekkelig klar lovhjemmel til å ilegge straff.

Saken gikk dermed videre til tingretten, som frikjente Tufjordbruket, og pekte på at hjemmelsgrunnlaget i *fiskesalagslova § 10* var for uklart til at forholdet kunne anses straffverdig, og at reglenes utforming ga grunnlag for unødvendig tvil om forståelsen dekket det aktuelle tilfellet. Politimesteren i Vest-Finnmark anket saken til lagmannsretten, som opphevet tingrettens dom. Lagmannsrettens flertall mente at forbudet mot å belaste fisker for sløyeutgifter når fisken mottas rund, hadde hjemmel i *fiskesalagslova § 10*, mens mindretallet mente at det ikke var tilstrekkelig hjemmel for et straffesanksjonert forbud mot avtaler om sløyning av fisk levert rund. Saken ble anket til Høyesterett, som forholdt seg til *fiskesalagslova § 11*, og slo fast at det ikke heftet uklarheter ved bestemmelsen.

Saken gjelder først og fremst hvorvidt *fiskesalagslova § 10 tredje ledd*, som sier at kjøper og selger er bundet av salgsvilkårene til fiskesalagslaget, og *fiskesalagslova § 11*, som sier

at det er forbudt å omsette til lavere pris enn minsteprisen, er tydelige nok til at ev. brudd kan straffes. Her er det altså ulike syn hos tingretten og lagmannsrettens mindretall og lagmannsrettens flertall. Departementet kan imidlertid ikke se at de har anført at selve straffebudet i *fiskesalslagslova* § 22 er uklart. Her uttaler imidlertid Høyesterett: «Jeg kan ikke se at det hefter uklarhet [...] ved straffebudet i *fiskesalslagslova* § 22».

Dommen fra Høyesterett var at anken fra Tufjordbruket over lagmannsrettens dom, som opphevet tingrettens frifinnende dom, ble forkastet. Forelegget ble da stående. Etter *lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)* § 27 kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket, og at straffen da er å regne som en bot.

LG-2018-106123

En annen sak gjaldt beslag i krepseteiner, etter ulovlig salg utenom salgslag og brudd på *fiskesalslagslova* § 8. Sør-Vest politidistrikt tok beslag i 674 teiner, og selskapet som sto bak det ulovlige salget, «X holding AS», mente at beslaget var uforholdsmessig.

Tingretten avsa kjennelse om at begjæring om opphevelse av beslaget ikke ble tatt til følge, mens lagmannsretten kom til at opprettholdelse av beslaget ville representere et uforholdsmessig inngrep overfor ankende part.

Tingretten begrunnet sin kjennelse med at «*Fiskeridirektoratet ser svært alvorlig på svart omsetning av fangst, herunder av kreps. En direkte konsekvens av svart omsetning av fangst er at grunnlaget for å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av Viltlevende marineressurser svekkes betydelig. Svart omsetning undergraver fiskeriforvaltningen og andre aktører i fiskerinæringen. Bevisene så langt tilsier at det ulovlige salget ikke har vært rent bagatellmessig*». Tingretten viste videre til at de negative konsekvensene ved beslaget ikke var avgjørende, også med tanke på at de siktede også hadde andre ben å stå på.

Lagmannsretten vurderte forholdsmessigheten ved beslaget annerledes enn tingretten. For det første la de vekt på at det var snakk om et beslag av redskaper som ikke var benyttet til ulovlig fangst, men til ulovlig omsetning. Videre viste lagmannsretten til at selskapet fortsatt hadde adgang til å fortsette fangst av kreps, men at det omfattende beslaget gjorde dette utfordrende, og dermed rammet selskapet særlig hardt. I tillegg

viste de til at det fantes alternative reaksjoner, både etter *straffeloven*, og etter *fiskesalslagslova* § 23, til verdiinndragning fremfor beslag av redskaper.

4.7.1.3 Vurdering

Det er få saker hvor denne bestemmelsen er benyttet, som er å finne i Lovdata. Det kan likevel være saker lavere i rettssystemet hvor hjemmelen er benyttet, uten at disse er offentlige tilgjengelige. Selv om gjennomgangen av rettspraksis ikke nødvendigvis er komplett, kan det se ut til at bestemmelsen ikke er benyttet i særlig stor grad. Sakene over viser at bestemmelsen er benyttet til å gi bot, men ikke fengsel.

4.7.2 § 23. Inndraging

«Ved brot på føresegner etter § 22 første ledd kan fangsten inndragast. Det same gjeld reiskapar, gjenstandar, eigedomar, anlegg eller fartøy som er brukte ved lovbroten. Dette gjeld utan omsyn til kven som er eigar. I staden for tingen kan verdien heilt eller delvis inndragast hos den skuldige eller den det er handla på vegner av, eller hos eigaren.

Det kan fastsetjast at panterett og andre rettar i ting som vert inndregne heilt eller delvis fell bort. Føresegnene i straffeloven § 74 gjeld tilsvarande.

Når lovleg og ulovleg fangst er blanda saman, kan heile fangsten inndragast.»

4.7.2.1 Bakgrunn

Bestemmelsen om straffeprosessuell inndragning gir hjemmel til å inndra redskaper, gjenstander, mv. som er benyttet ved lovbruddet. Inndragningen kan skje både overfor fisker, transportør, og overfor mottaker og kjøper av fangst. Videre inneholder bestemmelsen et viktig alternativ, som er at man kan velge å inndra verdien av gjenstanden, i stedet for selve gjenstanden. Dette vil ofte være mer praktisk.

Det er også mulig etter bestemmelsen å fastsette at panterett og andre rettigheter i inndratte gjenstander, faller bort. Til sist sier bestemmelsen at når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen, så vil det være mulig å inndra hele fangsten.

Bestemmelsen er en «kan»-bestemmelse, som innebærer at bestemmelsen gir mulighet til inndragning ved lovbrudd, men at dette ikke skjer automatisk. I vurderingen av om inndragning skal skje, må man blant annet ta hensyn til hvorvidt inndragning vil være en

effektiv håndheving av bestemmelsen, prinsippet om forholdsmessighet, jf. *straffeloven § 69 tredje ledd*, samt rimelighetsregelen i *straffeloven § 67 første ledd*.³⁵

Inndragningsvedtak treffes av påtalemyndigheten. Dette kan enten skje som et forelegg eller en tiltalebeslutning, som igjen fører til dom.

Det følger av *straffeloven § 75* at, med mindre noe annet er bestemt, så skjer inndragningen til statskassen.

I forarbeidene til *fiskesalslagslova* står det i merknaden til bestemmelsen, at straffeprosessuell inndragning er et av de mest effektive virkemidlene for å håndheve fiskeriregelverket, og at dette dessuten er godt innarbeidet både hos påtalemyndigheten og domstolene. Bestemmelsen er harmonisert med *havressurslova § 65*, og under utarbeidelsen av de fiskerirettslige inndragningsreglene ble forholdet til *straffelovens* regler drøftet, for eksempel i forarbeidene til *havressurslova* hvor de blant annet siterer utvalget som forberedte havressurslova, jf. NOU 2005:10:

Inndragning er i fiskerisaker et vanlig brukt og nødvendig supplement til bruk av straff. De foreliggende bestemmelser har vist seg hensiktsmessige. Det kan reises spørsmål om det er grunn til å ha en egen inndragningsbestemmelse i havressurslova.

Spørsmålet ble forut for lovendring i 1973 grundig vurdert i forhold til fiskerilovgivningen. Det ble konkludert med at det på dette felt var særlige hensyn som tilsa at inndragningsbestemmelsene burde beholdes i spesiallovgivningen. Utvalget finner at disse hensyn fremdeles er til stede. De tilfeller hvor *saltvannsfiskeloven* går lenger enn *straffelovens* bestemmelser er også viktige. *Saltvannsfiskelovens* inndragningsbestemmelser foreslås derfor videreført i havressurslova.

4.7.2.2 Praktisering

Saken om beslag i krabbeteiner, omtalt i punkt 4.7.1.2, var ikke hjemlet i *fiskesalslagslova § 23*, men kunne vært det. Saken er dermed et eksempel på hvordan bestemmelsen kan benyttes, og hvilke vurderinger som vil være relevante.

Departementet har vært i dialog med Fiskeridirektoratet, salgslagene og politiet i Nordland for å høre om hvor mange saker som henvises til påtalemyndigheten etter denne bestemmelsen. Ingen av aktørene har funnet noen eksempler på at bestemmelsen har vært benyttet.

³⁵ Falkanger, T. (2021)

4.7.2.3 Vurdering

Praktiseringen står i sterk kontrast til det forarbeidene sier om at strafferettslig inndragning er et av de mest effektive virkemidlene for å håndheve fiskeriregelverket. Årsaken til dette kan departementet ikke slå fast basert på undersøkelser gjort under etterkontrollen, men man kan tenke seg at det har sammenheng med at *administrativ* inndragning er et nyttig og mye brukt verktøy, og at behovet for *strafferettslig* inndragning dermed ikke er like stort. Det betyr ikke at bestemmelsen er overflødig, men departementet vil anbefale at man ser nærmere på hvordan §§ 21, 22 og 23 utfyller hverandre.

5 Vurdering – Overordnede problemstillinger

Det er flere funn i etterkontrollen som omhandler generelle problemstillinger og horisontale utfordringer som ikke knytter seg utelukkende til vurderinger av enkeltbestemmelsene. Dette kapittelet redegjør for disse, og omhandler fiskesalgslagenes forhold til forvaltningsretten, samfunnets innsyn i og kontroll med salgslagenes myndighetsutøvelse, rammene for førstehåndsomsetning, salgslagenes utøvelse av kontrollmyndighet og identifiserte legitimitetsutfordringer. Kapittelet drøfter også kort bestemmelser som departementet mener det er nødvendig å oppdatere, men som ikke vesentlig vil føre til endringer i loven eller praktiseringen av den.

5.1 Fiskesalgslagene og forvaltningsretten

Ikke alle avgjørelser som fiskesalgslagene tar vil være utøvelse av forvaltningsmyndighet. Fiskesalgslagenes daglige drift omfatter et bredt virkeområde, og kan være basert på deres forvaltnings-, forretnings- eller foreningsfunksjon. Selv om det kan være utfordrende i enkelte tilfeller å fastslå hvorvidt en avgjørelse omfattes av forvaltningsretten, vil det i andre tilfeller være enklere å identifisere.

Forvaltningsloven § 1 slår fast at private rettssubjekt skal regnes som forvaltningsorgan i saker der det fattes enkeltvedtak eller fastsettes forskrift. Videre definerer *forvaltningsloven § 2* et vedtak som en avgjørelse som blir tatt under utøving av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter og plikter til private personer eller rettssubjekt. Fiskesalgslagene har fullmakt til å fastsette sentrale salgs- og omsetningsvilkår, illegge avgift, dirigere fangster og regulere høsting, og opptre også som ressurskontrollmyndighet. Dette er alle avgjørelser som omfattes av definisjonen av vedtak i *forvaltningsloven § 2*, og fiskesalgslagene vil derfor i utgangspunktet være underlagt forvaltnings- og offentligrettslige skranker i disse tilfellene. Se punkt 5.2 for drøfting om offentlighet.

I tillegg til *forvaltningsloven* og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, omfattes også statsforvaltningen av andre typer regelverk som inngår i forvaltningsretten, som for eksempel Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings reglement om økonomistyring i staten, *lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) mv. Det er ikke nærmere definert i forarbeidene eller i *fiskesalgslova* hvordan fiskesalgslagene skal forholde seg til andre forvaltningsrettslige regler i kraft av å være et privatrettslig foretak som er delegert offentlig myndighet gjennom lov, som også bedriver forretnings- og foreningsvirksomhet.

Ettersom det ikke er all virksomhet som fiskesalgslagene utøver som er forvaltningsvirksomhet, ville det vært tydeligere for både fiskesalgslagene selv, interessenter i førstehåndsomsetningen og samfunnet for øvrig dersom dette spørsmålet hadde vært eksplisitt behandlet i loven eller i forarbeidene. Departementet kan ikke se at det er blitt foretatt en formell vurdering av hvorvidt fiskesalgslagene er omfattet av andre forvaltningsrettslige regler og rundskriv etter at *fiskesalagslova* trådte i kraft.

5.1.1 Unntak fra forvaltningsretten

Fiskesalagslova §§ 9, 10, 11, 13 og 14, har alle unntak fra *forvaltningsloven kapittel VII*, som omhandler forskrifter. Det betyr blant annet at vedtak som fattes av salgslagene som forskrifter, ikke må forholde seg til *forvaltningslovens* krav til blant annet utredningsplikt, forhåndsvarsling og formkrav.

Det var i forbindelse med *lov 19 juni 1969 om ikrafttredelse av forvaltningsloven og endringer i saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven*, at det ble tilføyd et nytt ledd i *råfiskloven § 6*, som sa at «Kapittel V, VI og VII i forvaltningsloven kommer ikke til anvendelse på avgjørelser truffet i medhold av første ledd». Som begrunnelse for unntaket fra saksbehandlingsreglene, uttaler Fiskeridepartementet i *Ot.prp. nr. 27 (1968-1969)* om unntak i *råfiskloven § 6* (dirigering av fangster) at de mener at:

«avgjørelser salgsorganisasjonene treffer med hjemmel i råfisklovens § 6, første ledd bør unntas fra forvaltningslovens bestemmelser i kapittel V, VI, VII. Etter nevnte paragraf kan salgslagene dirigere fangstene til bestemte kjøpere og til bestemt anvendelse. Slike avgjørelser må treffes straks og med bindende virkning om de skal nå sine mål. Forvaltningslovens bestemmelser i kapittel V og VII vil derfor i stor utstrekning ikke kunne anvendes ved den reguleringsvirksomhet råfisklovens § 6 gir hjemmel for.»

Fiskesalagslova § 14 har, i tillegg til unntak fra *forvaltningsloven VII*, også unntak fra *forvaltningsloven kapittel V*, som blant annet omhandler krav til skriftlighet, begrunnelse og underretning av vedtak. Dette har sammenheng med at reguleringsretten etter *§ 14* har som formål å regulere situasjoner som gjerne oppstår raskt, og som krever snarlig handling.

De hensynene som gjør seg gjeldende for *§§ 13 og 14*, er imidlertid ikke like åpenbare for *§§ 9, 10 og 11*. Departementet har heller ikke funnet en nærmere drøftelse av dette i forarbeidene.

I lys av at man i enkelte saker har sett et behov for mer synlighet og sporbarhet knyttet til beslutninger og vedtak som fattes av salgslagene, har det blitt satt spørsmålsteget ved

behovet for disse unntakene som gjelder hele kapitler i *forvaltningsloven*, og om det i stedet burde vært gitt unntak fra enkeltbestemmelser i *forvaltningsloven*. Departementet ser grunn til å vurdere hvorvidt de generelle unntakene fra hele kapitler i *forvaltningsloven* er hensiktsmessige, eller om unntak fra enkeltbestemmelser, eller krav til for eksempel etterfølgende begrunnelser kan være mer treffende for å bidra til å møte behovet for etterprøvbarehet.

Samtidig er det verdt å nevne, at selv om *fiskesalagslova* fritar salgslagene fra en del krav etter *forvaltningsloven*, betyr det ikke at salgslagene kan se bort ifra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Dette inkluderer for eksempel prinsippene om forsvarlighet, saklighet, og likebehandling. Fiskesalagene er dessuten gitt tillitt gjennom det ansvaret de er satt til å forvalte for førstehåndsomsetningen, et ansvar som de kontinuerlig må forvalte med respekt.

5.2 Innsyn i og kontroll med fiskesalaglagenes utøvelse av myndighet

Fiskesalagslova inneholder ingen henvisninger til lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Offentleglova § 2 første ledd bokstav b slår fast at loven gjelder for «[...] rettssubjekt der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift». Hovedregelen i loven er at «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov», jf. § 3. Fiskesalagene fastsetter forskrifter eller enkeltvedtak når de fastsetter minstepriser, salgsvilkår og omsetningsformer, pålegger avgifter, dirigerer fangster, regulerer høstingen mv. Salgslagene operer også som kontrollorgan i ressursforvaltningen, og fattar enkeltvedtak i kontrollsaker. I disse tilfellene vil salgslagene fatte avgjørelser som faller innunder virkeområdet til offentliglova.

Samtlige fiskesalagslag opererer med digitale arkivsystemer, men det er ikke alle som generer offentlig postjournal. En offentlig postjournal vil gjøre det enklere for personer å be om innsyn. Det er også forskjeller mellom lagene når det kommer til hvor ofte de får henvendelse om innsyn. VNF rapporterer for eksempel at de ikke har hatt henvendelser om innsyn på flere år, mens Råfisklaget opplyser at de har et bevisst forhold til arkiveringsplikten og offentliglova.

Unntakene fra forvaltningslovens formkrav i §§ 9, 10, 11, 13 og 14 kan også gjøre innsyn utfordrende med tanke på etterrettelighet og transparens. Dersom begrunnelser ikke skriftliggjøres eller journalføres i tilstrekkelig grad fordi dette ikke er et krav, vil det da som konsekvens kunne være vanskelig for offentligheten å ha tilstrekkelig innsyn i og kontroll med fiskesalaglagenes utøvelse av offentlig myndighet. Se punkt 5.1 for videre

drøfting av fiskesalgslagene og forvaltningsretten. Dersom man snevrer inn unntakene fra forvaltningsloven, vil man potensielt kunne se dette i sammenheng med transparens og etterrettelighet.

Departementet opplever ikke at fiskesalgslagene er imot at offentligheten skal ha innsyn i hvordan de opptrer som forvaltningsmyndighet. Fiskesalgslagene er opptatt, og avhengige, av at systemet har legitimitet, og med dette følger storsamfunnets oppfatning av salgslagene med tanke på nivå av profesjonalitet, habilitet og objektivitet. Fiskesalgslagene forvalter også fellesskapets ressurser, og det er da naturlig at fellesskapet har innsyn i forvaltningsvirksomheten.

Samtidig er det deler av virksomheten som er forretningsvirksomhet, og hvor det er naturlig at offentligheten ikke har tilsvarende rett på innsyn som i den delen av virksomheten som er utøvelse av offentlig myndighet. Dette gjelder også i de tilfellene hvor fiskesalgslagene samhandler med sine medlemmer i egenskap av å være et samvirkeforetak. Det at det er utfordrende å dra en tydelig grense for hvilken virksomhet som faller i hvilken kategori kan oppleves av samfunnet som om fiskesalgslagene ikke opptrer med tilstrekkelig grad av transparens. En klarere grensedracting i for eksempel forarbeidene ville vært fordelaktig.

Fiskesalgslagene, som forvaltningsorgan, er omfattet av Riksrevisjonens ansvarsområde. Riksrevisjonen publiserte 28. april 2020 en rapport hvor de undersøkte kvotesystemet i kyst- og havfisket, hvor de blant annet indirekte pekte på fiskesalgslagenes rolle i den konteksten. Riksrevisjonen har ikke gjennomført en egen revisjon for å se på fiskesalgslagenes myndighetsutøvelse etter fiskesalgslova.

Departementet vurderer at det på generelt grunnlag kan gjøres forbedringer i hvordan fiskesalgslagene gir tilgang til informasjon til offentligheten. Dette gjelder særlig med tanke på skriftliggjøring av begrunnelser for vedtak, og tydelig informasjon om kanaler for innsynshenvendelser.

5.3 Gode rammer for førstehåndsomsetningen

For å sikre at førstehåndsomsetningen fungerer godt og ivaretar hele verdikjeden bør omsetningen foregå gjennom fiskesalgslag som bidrar til riktig prisfastsettelse, og sporbarhet og dokumentasjon. Markedsplassene bør ha digitale løsninger som sikrer åpenhet om priser, volum og kvalitet.

Som drøftet under omtalen av § 10 punkt 4.3.3 er det både teoretisk og empirisk grunnlag for å slå fast at auksjon gir større verdiskaping enn direkteavtaler og egenovertakelse.

Økt bruk av auksjon for både ferskt og fryst råstoff vil gjøre råstoff tilgjengelig for flere kjøpere, og sikre at kjøperen med størst betalingsvillighet får kjøpe fisken. Sammen med forbedret innretning på auksjonene, vil dette kunne bidra til måloppnåelse knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Noen konkrete forbedringspunkter i tillegg til økt bruk av auksjon, kan blant annet være tilrettelegging for flere deltakere, at auksjonene hensyntar transportkostnader og fjerning av muligheten til å sette start- og akseptpris for minsteprisregulerte arter.

Omsetningssystemet bør også fortsette å tilby et marked for kontrakter, da disse bidrar til større forutsigbarhet for både fisker og kjøper. Fisker kan planlegge sin aktivitet med hensyn til fiskefelt og leveringssted, og kjøper vil ha større sikkerhet for leveranser innenfor et gitt tidsrom. For å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet bør også kontrakter omsettes på auksjon.

Departementet har i dag ingen mulighet til å instruere salgslagene om omsetningsform. Endringer i loven som medfører større grad av auksjonsomsetning kan derfor vurderes.

Det kan også vurderes om *fiskesalagslova* bør være tydelig på behovet for åpenhet om transaksjonene på salgslagenes markedsplasser. For å sikre høyest mulig samfunnsøkonomisk overskudd så er man avhengig av at lik og samtidig informasjon blir gitt til relevante aktører på markedsplassen. Slik er ikke situasjonen i dag etter prisinformasjonsdommen, se punkt 4.3.3.3 for nærmere drøfting.

Ser man på den store variasjonen i hvilke omsetningsmetoder de ulike salgslagene benytter, blir det tydelig at lagene har valgt til dels svært ulike løsninger er på den samme utfordringen – å omsette et relativt homogent gode på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Det er grunn til å tro at medlemmenes interesser en sentral årsak til dette, sammen med historisk praksis og hensyn til eksisterende næringsstruktur.

Salgslagene er fiskereid og fiskerstyrt, og at salgslagene vektlegger medlemmenes interesser er forståelig. Enkelte medlemmer, for eksempel rederier som har investert i landindustri eller eget salgsselskap, kan ha interesse av at omsetningsmetoder som egenovertakelse er tilgjengelige. Sildelaget har en høy auksjonsandel, og hvitfisklagene har gjennomført ulike tiltak for å få mer fryst råstoff på auksjon.

Videre er det forståelig at salgslagene tar hensyn til historisk praksis og eksisterende næringsstruktur. Omsetningsmetode og næringsstruktur er i noen tilfeller delvis et produkt av hverandre. For eksempel er det ikke gitt at det ville vært mange små og desentraliserte mottak dersom det ikke fantes en flåte som opererte lokalt og omsatte på direkteavtale. Å bryte opp i dette gjennom å innføre en mer konkurransepreget omsetningsmetode som auksjon, vil på kort sikt potensielt ha store kostnader for de

involverte, særlig mottakene. Trolig ville det vært upopulært, noe også forsøkene fra 2005 hos Råfisklaget peker i retning av.

På bakgrunn av dette må salgslagenes ulike praksis knyttet til omsetningsmetoder tolkes som kompromisser mellom hensynet til størst mulig verdiskaping, og hensynet til andre interesser, for eksempel i medlemsmassen, på kjøpersiden og i samfunnet ellers. Gitt salgslagenes ulike størrelser, medlemsmasse og geografiske plassering, er det heller ikke uventet at disse interessene vil variere mellom lagene, og gi utslag i ulike vilkår for omsetningen. Begrepet samfunnsøkonomisk lønnsomhet i formålsparagrafen til *fiskesalagslova* er todelt, og omfatter ifølge forarbeidene både «verdier som kan prissettes i et marked», og «andre verdier samfunnet verdsetter». Denne forståelsen åpner i prinsippet for å gjøre slike kompromisser, basert på hvilke signaler lagene har fått fra politiske styremakter. Se drøfting av § 1 i punkt 4.1.1.

Etter departementets syn er formålsbestemmelsens forståelse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet uklar, og loven gir heller ikke klare retningslinjer for hvordan salgslagene skal vekte ulike hensyn opp mot hverandre eller hvordan motstridene hensyn skal håndteres. De nylig innførte forventningsbrevene og forvaltningsmøtene med departementet, kan brukes til å gi salgslagene tydeligere føringer på dette området, men dette fordrer at innholdet formålsparagrafen konkretiseres.

Salgs- og omsetningsvilkår bestemmes i dag suverent av fiskesalgslagene, etter at disse er forelagt kjøperne for uttalelse. Hvorvidt resultatet ville blitt det samme med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet om kjøpersiden hadde hatt forhandlingsrett når det gjelder omsetningsvilkår, er usikkert. Det er grunn til å tro at kjøperorganisasjonene ville vektlagt andre hensyn i større grad enn hva salgslagene gjør. Konfliktnivået i førstehåndsmarkedet for fisk ville sannsynligvis blitt lavere om kjøperorganisasjonene hadde fått en slik forhandlingsrett. Om dette ville føre til et høyere eller lavere samfunnsøkonomisk overskudd er imidlertid vanskelig å fastslå. Det vil i så fall kreve nye utredninger.

Boks 5.1 Potensiell økt verdiskaping i førstehåndsomsetningen

Fordi forskningslitteraturen har undersøkt forholdet mellom ulike omsetningsmetoder og pris, kan departementet beregne et anslag på potensiell økt verdiskaping knyttet til økt bruk av auksjon

Med utgangspunkt i funnene fra Graingers rapport³⁶ kan departementet gi et estimat på mulig økt verdiskaping i hvitfisksektoren. Her tar departementet utgangspunkt i at råstoffet som i 2024 ble omsatt gjennom egenovertakelse istedenfor ble omsatt på auksjon. Råstoffet som omsettes på egenovertakelse er i all hovedsak er fryst, og egner seg dermed godt for å omsettes på denne måten. Graingers studie er gjort av Surofis og Sildelagets auksjoner, og estimerte prispremier på henholdsvis 4,40 kr/kg og 3,52 kr/kg for auksjonsomsatt sei og torsk, sammenlignet med egenovertakelse. Departementet forutsetter her at resultatene er overførbare til Råfisklaget.

Ved å inflasjonsjustere prispremien per kg som er nevnt over, og bruke et aritmetisk gjennomsnitt av torsk og sei får departementet at prisen ville ha økt med 4,88 kr/kg i 2024 ved at fangstene ble omsatt på auksjon i stedet for gjennom egenovertakelse. Tabellen under viser kvantumet med råstoff som ble tatt på egenovertakelse i 2024, og estimert merverdi.

	Tonn egenovertakelse i 2024	Prispremie per kg ved auksjon	Estimert merverdi i mill. kroner
Råfisklaget	329 934	4,88	1 610
Surofi	14 696	4,88	71
Total			1 681

Oversikt over Råfisklagets og Surofis omsatte kvantum på egenovertakelse, og estimert merverdi ved auksjon. Fiskehav tillater ikke egenovertakelse, og VNF har ikke benyttet denne metoden i 2024.

Med disse forutsetningene er den estimerte urealiserte omsetningsverdien knyttet til bruk av egenovertakelse i hvitfisksektoren på 1, 68 milliarder kroner i 2024. Estimatet er kun ment å gi en indikasjon på retning og potensialet ved å dreie omsetningen over til auksjon, ettersom det er mange usikkerheter knyttet til beregningen. For eksempel bygger dataene kun på torsk og sei, og det kan være en rekke andre arter som har blitt omsatt ved egenovertakelse. Videre ville det påvirket auksjonsdynamikken og prisene om de store kvantaene som tas på egenovertakelse plutselig hadde gått på auksjon. Departementet har heller ikke vurdert om det er mulig å pålegge «pliktrålerne» auksjonsplikt, siden det kan komme i konflikt med

³⁶ Grainger, 2021.

deres leveringsforpliktelser til utvalgte fiskemottak. Estimateret peker likevel i retning av betydelig høyere verdiskaping i førstehåndsomsetningen ved å flytte råstoff fra egenovertakelse til auksjon.

I pelagisk sektor omsettes det meste på auksjon, og auksjonsandelen utgjorde 79 prosent av kvantum i 2024. For å estimere mulig verdiøkning knyttet til økt auksjonsbruk, tar departementet utgangspunkt i at råstoffet som ble omsatt på kontrakt istedenfor omsettes på auksjon. Departementet inkluderer også noen mindre kvanta omsatt på direkteavtale og egenovertakelse for å få sildelagets totale omsetning utenom auksjon. Departementet legger til grunn Graingers estimerte prispremier for auksjonsomsatt makrell, nordsjøsild og nvg-sild på henholdsvis 1,25, 0,11 og 1,37 kr. Ved å inflasjonsjustere og vekte Graingers estimater etter artenes verdimeslige styrkeforhold i 2024, får departementet at prisene i gjennomsnitt ville økt med 1,38/kg.

	Tonn omsatt utenom auksjon i 2024	Prispremie per kg ved auksjon	Estimert merverdi i mill. kroner
Sildelaget	298 136	1,38	411

Oversikt over sildelagets omsatte kvantum på kontrakt, og estimert merverdi ved auksjon. Beregningen innbefatter også mindre kvanta omsatt på direkteavtale og egenovertakelse

Med disse forutsetningene er den estimerte merverdien knyttet til å omsette alt pelagisk råstoff på auksjon, på 411 millioner kroner i 2024. I likhet med estimatet for hvitfiskomsetningen, er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til estimatet for pelagisk omsetning. Følgelig er det kun ment å gi en indikasjon på retning og potensialet ved å dreie omsetningen over til auksjon. Selv om nvg-sild, nordsjøsild og makrell er Sildelagets viktigste arter i både kvantum og verdi, omsettes det også en rekke andre arter gjennom laget. Beregningen legger til grunn at estimatene er overførbare også til disse artene. Videre bygger Garningers analyser på forholdet mellom kontrakt til auksjon. Vår beregning innbefatter mindre kvanta som er omsatt på direkteavtaler og egenovertakelse. Departementet forutsetter altså her at den estimerte prispremien er noenlunde overførbart for disse metodene.

5.4 Utøvelse av kontrollmyndighet

Etterkontrollen viser at det er variasjoner mellom salgslagene både med tanke på kontrollfrekvens, og hvordan kontrollen utøves. Dette skyldes blant annet ulik kapasitet hos salgslagene og kan innebære en utfordring med tanke på likebehandling av aktørene i førstehåndsomsetningen.

Fiskesalagslova § 17 stiller ingen krav til omfanget av kontrollvirksomheten. Det stilles heller ikke slike krav i forskrift, slik *§ 17 tredje ledd* åpner for.

Å lov- eller forskriftsfeste nærmere krav til omfanget og innholdet av salgslagenes kontrolloppgaver ville bidra til å sikre mer lik praktisering.

Ulik praktisk tilnærming til kontrolloppgavene utfordrer legitimiteten til systemet. Det ligger også en legitimitetsutfordring i at salgslagene skal kontrollere næringsaktører som de selv representerer. Dette kan medføre at kontrollen fremstår som mindre troverdig og nøytral utad.

Spørsmålene ved om salgslagenes kontrollvirksomhet er tilstrekkelig effektiv og legitim reiser spørsmål om loven i stor nok grad stiller krav til gjennomføringen av kontrollen.

Fiskesalagslova § 7 gir salgslagene adgang til å overføre ansvar etter loven eller *havressurslova* til et felles organ for to eller flere godkjente fiskesalgs lag. Et eget kontrollorgan som kan ivareta de lovpålagte kontrolloppgavene til salgslagene nevnes i forarbeidene som et eksempel på overføring av ansvar etter *fiskesalagslova § 7*.

Departementet vurderer at en løsning med et felles kontrollorgan i form av et datterselskap eller liknende ville bidra til å sikre større likhet i det operative kontrollarbeidet langs hele kysten. Det enkelte salgslag vil like fullt fortsatt måtte ha ansvaret for egen system- og kvotekontroll, da denne er så tett innvevd i salgslagenes daglige drift. En slik løsning med et kontrollorgan ville heller ikke løse utfordringene med ordningens legitimitet, ettersom det fortsatt vil være fiskereid. Det vil også fortsatt utfordre en effektiv ressursbruk, ettersom kontrollansvaret vil dublere Fiskeridirektoratets ansvar.

Dersom salgslagenes kontrolloppgaver skal bestå slik de er i dag, er det et alternativ å lov- eller forskriftsfeste nærmere krav til omfanget og innholdet av salgslagenes kontrolloppgaver for å sikre mer lik praktisering. En presisering av salgslagenes kontrollansvar vil også kunne innebære en avgrensning av kontrolloppgavene.

Hensynet til effektivitet og likebehandling tilsier en slik løsning, fremfor at ansvaret fordeles på mange etater med ulikt utgangspunkt og ulike forutsetninger for gjennomføring. En samling av den fysiske kontrollen hos ordinære kontrollmyndigheter

forutsetter likevel at disse, dvs. Fiskeridirektoratet og Kystvakten, må ha nødvendig kapasitet for å ivareta kontrolloppgavene fullt ut.

Uavhengig av eventuelle endringer i ansvaret for fysisk kontroll av næringsaktører, så ser departementet verdien av at salgslagene har en rolle i kontrollarbeidet ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket og føre dokument- og kvotekontroll, gitt deres rolle i førstehåndsomsetningen. Dette er også i tråd med det overordnede formålet i *fiskesalagslova*.

Departementet anbefaler at spørsmålet om salgslagenes kontrollansvar og organiseringen av dette utredes nærmere.

Oppsummert finner departementet at det er utfordringer med gjeldende regelverk knyttet til salgslagenes kontrolloppgaver. Disse utfordringene medvirker til at salgslagenes kontrollvirksomhet ikke er tilstrekkelig effektiv og legitim.

5.5 Legitimitetsutfordringer

Kjernen i utfordringene knyttet til oppfattelsen av hvordan *fiskesalagslova* praktiseres er at fiskerne er gitt hjemmel og ansvaret for å organisere førstehåndsomsetningen gjennom fiskesalslagene. Kjøpersiden har liten eller ingen formell påvirkningskraft på utarbeidelse av sentrale salgsvilkår på fiskesalslagenes markedsplasser. Dette fremstår som en strukturell ubalanse, og som også gjør at flere av mekanismene i førstehåndsomsetningen har blitt kritisert av fiskekjøperne for å mangle legitimitet. Samtidig er den strukturelle ubalansen et bevisst valg fra lovgiver, som har besluttet at fiskesalslagene skal være eid og styrt av fiskerne. Fiskesalslagene må derfor sikre legitimitet med bakgrunn i de forutsetningene og rammene som er gitt i loven.

Den mest åpenbare utfordringen for fiskesalslagene med tanke på at de utøver offentlig myndighet og har en rolle i ressurskontrollen, er habilitet. Fiskesalslagene er omfattet av *forvaltningslovens* og *samvirkelovas* bestemmelser om habilitet, ettersom de ikke er unntatt fra disse eksplisitt i loven. Habilitetsreglene går bl.a. ut på at dersom en «tjenestemann» er selv part eller i nært slektskap med part, eller sitter i styret i et selskap som er part i saken, ikke kan fatte avgjørelse i saken. *Forvaltningsloven § 10* slår for øvrig fast at habilitetsbestemmelsene i *forvaltningsloven* gjelder for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan».

Ettersom styrene i salgslagene fatter vedtak og forskrifter som i større eller mindre grad kan ha konsekvenser for rederiene de representerer, er det viktig at salgslagene har et bevisst og aktivt forhold til habilitetsreglene. Ved gjennomgang av fiskesalslagenes

vedtekter synes det ikke som om denne utfordringen er særskilt behandlet der. Departementet finner heller ingenting på fiskesalgslagene egne hjemmesider som gir informasjon om hvordan fiskesalgslagene ivaretar habilitetsspørsmålet i egen forvaltningsvirksomhet. Det er også på det rene at når fiskerne sitter i styrende organer, vil det være interessekonflikter i utøvelsen av deres myndighet, men dette er en del av rammene som er gitt i loven i og med at fiskesalgslagene er tillagt fullmakt til å fastsette salgs- og omsetningsvilkår i førstehåndsomsetningen.

Potensialet for utfordringer knyttet til habilitet og interessekonflikter skjerper forventningen om gode rutiner og bevissthet i forvaltningsarbeidet om dette spørsmålet. Det er en forutsetning for legitimiteten til systemet at slike rutiner og vurderinger er transparente, og kan med fordel gjøres tilgjengelig for allmennheten. Departementet mener at fiskesalgslagene bør etablere slike rutiner. Dersom slike rutiner allerede eksistere, bør disse gjøres tilgjengelige for å øke åpenhet og legitimitet til førstehåndsomsetningen som sådan.

Et grep som fiskesalgslagene har tatt de siste årene som kan bidra til å styrke legitimiteten i forvaltningsarbeidet deres, er å velge inn eksterne styremedlemmer i sine styrer. Fiskesalgslagene ble oppfordret til å gjøre dette av regjeringen i kvotemeldingen, og av Stortinget som i sin behandling av meldingen fattet vedtak om at slik ekstern kompetanse burde utgjøre 25 prosent av styresammensetningen. Krav om ekstern styrekompetanse er med andre ord ikke lovfestet i *fiskesalagslova*, og departementet har heller ingen myndighet til å instruere fiskesalgslagene når det kommer til sammensetning av folk og kompetanse i styrene deres. Det er medlemmene som velger styremedlemmene sine, gjennom valg på ordinære eller ekstraordinære årsmøter, jf. *samvirkelova § 66 første ledd*. Samtlige av fiskesalgslagene har gjennomført endringer i sine vedtekter med tanke på vilkår for valgbarhet, og valgt inn eksterne styrerepresentanter.

Fiskesalgslagene er underlagt tre kontrollmekanismer, som er beskrevet over i henholdsvis punkt 4.2.1.3 og 4.2.2.3: revisjonsplikt, kontrollkomité og Statens kontrollører. Det er identifisert utfordringer knyttet til alle disse, og departementet vurderer at kontrollmekanismene ikke fungerer i henhold til intensjonen. Ved å styrke kontrollmekanismene, vil fiskesalgslagene legitimitet kunne styrkes tilsvarende. Dette vil for eksempel kunne gjøres ved at fiskesalgslagene gjennomgår kontrollkomiteens rutiner for rapportering, at man lovfester krav til sammensetning i kontrollkomiteen, og/eller at revisjonsplikten utvides til å også gjelde revisjon ved særkravene i

fiskesalagslova §§ 4 og 9 med tanke på skrankene for virksomhetsutførelse og bruk av lagsavgiftmidlene.

At fiskereide salgslag skal ha ansvar for å utøve ressurskontroll av sine eiere gir noen åpenbare prinsipielle spørsmål knyttet til legitimitet. Uavhengig av hvor objektivt ressurskontrollen i praksis måtte foregå, så vil det være mulig å stille kritiske spørsmål ved uavhengigheten til kontrollen. «Bukken og havresekken» blir ofte trukket frem som en karakteristikk av denne ordningen. Regelverksendringer som kan styrke tilliten til at det er en uhildet ressurskontroll bør vurderes.

5.6 Bestemmelser det er nødvendig å oppdatere

I gjennomgangen av *fiskesalagslova* har departementet funnet tilfeller av ordlyd eller andre problemstillinger som gjør at enkeltbestemmelser bør endres. Dette gjelder ikke forslag til endringer av loven som materielt vil endre fiskesalgslagenes virksomhet eller mandat, men endringer som bør gjennomføres som følge av uklar eller misvisende ordlyd, lapsuser eller strukturelle forbedringer.

5.6.1 Endringer som følge av misvisende eller uklar ordlyd,

Statens kontrollører til fiskesalgslagene har etter ordlyden i § 5 *andre ledd* kun rett til å være til stede under styremøter og årsmøtet. Departementet er blitt informert om at beslutningsmyndighet i forvaltningssaker er delegert til for eksempel et arbeidsutvalg i enkelte tilfeller. Departementet vurderer derfor at § 5 bør endres slik at Statens kontrollører har tilgang til å delta på møter i alle deler av organisasjonen hvor vedtak av forvaltningsrettslig karakter fattes.

Departementet mener at det er nødvendig at ordlyden i §§ 4 og 9 harmoniseres. Dette er fordi det ser ut som om det er en konflikt mellom bestemmelsene med tanke på skrankene for virksomhet fiskesalgslagene kan bedrive og hva lagsavgiften kan benyttes til. Samtidig kan det være fordelaktig at hva som ligger i § 9 *andre ledd* om «rimelig nærhet til formålet» konkretiseres, da dette fremstår som utydelig på bakgrunn av bestemmelsens ordlyd og omtale i forarbeidene.

Fiskesalagslova § 18 bør endres til også å omfatte tilgang til dokumenter for kontroll av om omsetningsvilkårene overholdes. Dagens utforming legger etter departementets syn unødvendige skranker for kontrollarbeidet. Kontroll med omsetningen er en naturlig del av salgslagenes funksjon. Etter departementets vurdering er begrensningen som ligger i

bestemmelsens ordlyd i dag en utilsiktet konsekvens av harmonisering av ordlyden mellom *havressurslova* og *fiskesalagslova*. Hensynet til harmonisering er viktig, men bør ikke gå på bekostning av nødvendige justeringer som skal ta høyde for forskjeller i saklig virkeområde og formål.

5.6.2 Endringer av rent teknisk karakter

Departementet mener at det vil være hensiktsmessig for strukturen og leseligheten av loven dersom § 21 ble flyttet til *lovens kapittel 7*. Dette er fordi bestemmelsen materielt omhandler en reaksjon ved lovbrudd, og ikke inneholder noen henvisninger eller vilkår knyttet til fiskesalgslagenes kontrollansvar, som er overskriften for *lovens kapittel 6*. Ved å flytte bestemmelsen vil dette gjøre det lettere å orientere seg i loven.

5.6.3 Nødvendige endringer som følge av endringer i andre lover

Avslutningsvis peker departementet på at det vil være nødvendig med endringer i *fiskesalagslova* som følge av at den nye *forvaltningsloven* er vedtatt. Stortinget vedtok ny *lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* 16. juni 2025. Den nye *forvaltningsloven* er ikke trådt i kraft enda, men vil erstatte *lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker* når den gjør det.

Den nye *forvaltningsloven* følger i stor grad strukturen på den gamle, men det er også blitt gjort en del endringer. Blant annet gjelder dette særskilt kapittelet som omhandler regler for behandlingen av enkeltvedtak. Den nye *forvaltningsloven* inneholder også enkelte bestemmelser som regulerer forhold som i dag følger av ulovfestet rett, som for eksempel regler om ugyldighet, vilkårlæren og forbudet mot myndighetsmisbruk. Det vil derfor være nødvendig å gjennomgå *fiskesalagslova* med henblikk på endringene som er gjort mellom gammel og ny *forvaltningslov*, for å se på hvilke utslag og konsekvenser dette får for fiskesalgslagene og hvorvidt det er nødvendig med materielle endringer i loven for å tilpasse seg den nye *forvaltningsloven*.

Det vil også være nødvendig å gjøre konkrete endringer i ordlyden i noen bestemmelser. Dette gjelder §§ 9, 10, 11, 13 og 14, som alle inneholder ordlyd som slår fast at forskrift eller enkeltvedtak som fattes med hjemmel i disse er unntatt fra *forvaltningsloven kapittel VII* eller V. Justisdepartementet har igangsatt et arbeid for å innhente informasjon om nødvendige endringer i sektorlovgivningen som følge av ny *forvaltningslov*, og disse endringene vil kunne gjennomføres i en lovproposisjon knyttet opp til dette arbeidet.

Referanseliste

- Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Norsk Villfisk datert 8. desember 2020, ref. 20/702-10
- Falkanger, T. (2021). *Fiskesalslagslova Lovkommentar*, Universitetsforlaget
- Galinsky, A.D., G. Ku & T. Mussweiler (2009). To start low or to start high? The case of auctions versus negotiations. *Current Directions in Psychological Science*, 18:6, pp. 357–361.
- Grainger, C. (2021). Fiskesalgslag, omsetningsformer og økonomisk verdiskaping i norske fiskerier. SNF-rapport 01/21.
- Henriksen, Edgar og Nyrud, Thomas (2019) Markedssvikt I førstehåndsomsetningen i vinter- og vårtorskefisket i Nord-Norge. *Økonomisk fiskeriforskning* 29.
- Nærings- og Fiskeridepartementet (2022) Grønn verdiskaping og økt bearbeiding i sjømatindustrien. Rapport fra utvalg oppnevnt av Nærings- og Fiskeridepartementet.
- Nøstvold, B. (2006). Evaluering av «Prosjekt OMFAR – omsetning gjennom fersk auksjon i Råfisklagets distrikt.» Internt notat til referansegruppa for prosjektet «Markedsbasert høsting». Fiskeriforskning. Tromsø
- Prop. 79 L (2024-2025) Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Prop. 93L (2012-2013) Lov om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalslagslova)
- Retningslinje for kvalitetstilsynet, Nærings- og fiskeridepartementets arkiv, ref. 1473192-37
- Sjurdur Joensen mfl., 2017, Råstoffkvalitet på torsk fra kystfartøy Rapport 31/2007, Nofima
- Sogn-Grundvåg, G., Zhang, D., Henriksen, E., Joensen, S., Bendiksen, B. I., and Hermansen, Ø. (2021). Fish quality and market performance: the case of the coastal fishery for Atlantic cod in Norway. *Marine Policy* 127: 104449.
- Sogn-Grundvåg, Geir, and Zhang, D. (2023a). Auction versus direct sale: the effect of buyers and sellers on prices. *European Review of Agricultural Economics* 50: 84–114.
- Stortingets vedtak 568 (2016)
- Stortingsvedtak 602 (2025)
- Tøssebro, H. N. (2021), Omgjøring – en forvaltningsrettslig fremstilling