



Havbruk og fiskeri

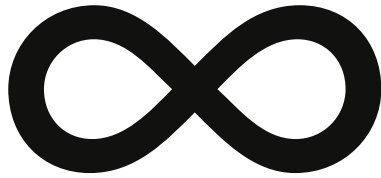
– verdikjeder, ansvar, lovbrudd

Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter



Innhold

Sammendrag.....	3
Innledning	5
Metode, avgrensninger og begrepsavklaringer	6
Om fiskeri- og havbruksnæringen	8
Fiskerinæringen.....	8
Havbruksnæringen	9
Verdikjedebeskrivelser.....	15
Verdikjedebeskrivelser – havbruk.....	15
Verdikjedebeskrivelser – fiskeri	21
Verdikjedebeskrivelser – på land.....	28
Forvaltning.....	34
Forvaltning – havbruk.....	34
Forvaltning – fiskeri	42
Forvaltning – på land.....	49
Mulighetsrom for lovbrudd i næringene	55
Mulighetsrom – havbruk	58
Dødelighet	59
Overproduksjon	60
Lakselus.....	61
Rømming.....	63
Utslipp	66
Mulighetsrom – fiskeri	68
Ulovlig fiske.....	68
Mulighetsrom – arbeidslivskriminalitet	71



Sammendrag

Verdier

Fiskeri- og havbruksnæringen skaper store verdier, samtidig som de forvalter fellesskapets ressurser. Næringene eksporterer fisk for over 100 milliarder kroner i året. Havbruksnæringen står for mer enn 70 prosent av denne eksporten.

Sårbarheter

Fragmentert ansvarsforhold

Forvaltningsregimet for begge næringer er komplekst og stiller krav til spesialkompetanse. Kompleksiteten synliggjøres gjennom omfattende regelverk og et stort antall involverte etater og sektormyndigheter.

I havbruksnæringen viser kompleksiteten seg særlig i forbindelse med etablering av nye og utvidelse av eksisterende oppdrettsanlegg. Sektormyndighetenes spesialisering kan gjøre det vanskelig å se helheten i utviklingen av næringen.

I fiskerinæringen er det mange ulike myndigheter med hvert sitt ansvar over et geografisk stort område. Variasjon i kompetanse, kapasitet og sanksjonsmuligheter kan virke begrensende på en helhetlig utøvelse av forvaltningsansvaret.

Manglende sporbarhet

Manglende sporbarhet i fiskeri- og havbruksnæringen er en utfordring for kontrollarbeidet. Registreringer utføres i stor grad manuelt, hvilket vanskeliggjør etterprøving. Mangelfulle og utilgjengelige data kan gjøre det vanskelig å ha kontroll på råvareuttaket. Uregistrerte uttak forplanter seg gjennom verdikjeden og kontroll i en del av kjeden vil derfor bare kunne avdekke bruddstykker av kriminaliteten. Nye tiltak mot kriminalitet i fiskerinæringen skal forbedre rapportering, øke sporbarhet og styrke samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene.



Lav oppdagelsesrisiko og høy henleggelsesgrad

Informasjonsmangel eller fravær av verifiserbar informasjon, store mørketall, og avhengighet av spisskompetanse begrenser mulighetene i avdekking og sanksjonering av lovbrudd. Kontroll avdekker ofte bare bruddstykker av de faktiske forholdene og er meget ressurskrevende. Resultatet indikerer lav oppdagelsesrisiko og høy grad av henleggelse. Konsekvensen kan være at alvorlige handlinger og lovbrudd forblir usanksjonert.

Utfordringer

Havbruk

Overskridelse av maksimalt tillatt biomasse kan være kamouflert av feil- og underrapportering til fiskerimyndighetene. Ulovlig omsetning eller ulovlig eksport av overprodusert fisk innebærer skatte-, avgifts- og tollunndragelser.

Utslipp fra oppdrettsanlegg kan få konsekvenser for havbunn og marine økosystemer.

For høy forekomst av lakselus kan føre til redusert dyrevelferd og høy dødelighet. Underrapportering av lakselus kan være motivert av å unngå tapt fortjeneste eller spare kostnader gjennom ekstra tiltak, redusert produksjon eller krav om utslakting.

Rømming av oppdrettslaks er en trussel for vill laksefisk og kan føre til reduserte laksebestander. Uforsvarlig oppfølging av teknisk standard på havbruksanleggene og uforsvarlige arbeidsoperasjoner, kan øke risikoen for rømmingshendelser.

Fiskeri

Ulovlig fiske gir et uriktig bilde av fiskebestanden, og påvirker bærekraften til fremtidige kvoteberegninger. Uregistrert omsetning og eksport innebærer skatte-, avgifts- og tollunndragelser.

Arbeidslivskriminalitet

Bruk av utenlandske arbeidstakere, kombinert med underleverandører, utenlandske bemanningsforetak og lav grad av organisering øker risikoen for lovbrudd knyttet til lønns- og arbeidsforhold.





Innledning

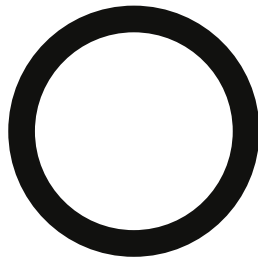
Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) fikk den 15. mai 2020 i oppdrag av Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) å beskrive verdikjedene, forvaltningsansvaret og mulighetsrommet for lovbrudd og kriminalitet i fiskeri- og havbruksnæringen.

Formålet er å øke kunnskapen for politiet og kontrolletatene om to komplekse næringer med store verdier, ulik begrepsbruk og fragmentert ansvarsforhold. Oppdraget skal styrke beslutningsgrunnlag i tverretatlig samhandling for å forebygge og bekjempe kriminalitet.

I arbeidet med innhenting og analyse av data og informasjon setter formålet og målgruppe nødvendige begrensninger, som i tidligere rapporter fra NTAES. Rapporten er av samme grunn ikke uttømmende, men kan skape grunnlag for både økt kunnskap, større innsikt eller igangsetting av tiltak hos politiet og kontrolletatene.

Nye besluttede tiltak mot kriminalitet i fiskerinæringen skal forbedre rapportering, øke sporbarhet og styrke samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene. For havbruksnæringen kan det være behov for å vurdere sammenlignbare tiltak. Rapporten har derfor en overvekt på havbruk.





Metode, avgrensninger og begrepsavklaringer

Oppdraget er avgrenset til produksjon av laksefisk i havbruksnæringen, og til villfisk fangstet eller landet i Norge i fiskerinæringen. Skalldyr er ikke inkludert. Grensekryssende fiskerikriminalitet er også utenfor avgrensningene i rapporten.

NTAES benytter begrepene havbruk og akvakultur om oppdrett av fisk, og fiskeri om tradisjonelt fiske. Der det står næringene, uten annen presisering, menes både fiskeri og havbruk.

NTAES har hentet informasjon fra over 20 ulike myndigheter og aktører, og intervjuet en rekke representanter fra politiet og kontroll-etatene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og andre relevante myndigheter. I tillegg er det innhentet data fra ulike registre, og et stort omfang offentlige kilder er gjennomgått.

Verdikjedebeskrivelser er basert på informasjon fra aktuelle sektor-myndigheter, relevante rapporter, regelverk og intervjuer. Forvaltning-sansvaret i de to verdikjedene er basert på selvrapporteringer fra de ansvarlige myndighetene som svar på forespørsler om informasjon fra NTAES.

NTAES har gjennomført intervju av nøkkelpersoner eller innhentet informasjon skriftlig hos følgende aktører:

- Arbeidstilsynet
- Fellesforbundet
- Fiskeridirektoratet
- Fylkeskommunen
- Justervesenet
- Kystvakten
- Kystverket
- Mattilsynet
- Miljødirektoratet
- Nasjonal analysegruppe (NAG)
- NAV



NTAES

- Nofima
- Norges Råfisklag
- Norges Sildesalgslag
- Norges Sjømatråd
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)
- Norsk Sjømannsforbund
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Politiet
- Sjøfartsdirektoratet
- Sjømat Norge
- Skatteetaten
- Statens vegvesen
- Statsforvalteren
- Tolletaten
- Troms og Finnmark statsadvokatembete
- Økokrim

Det er innhentet data fra følgende registre og aktører:

- Finans Norge
- Fiskeridirektoratet
- NAVs register over trygdesvindelsaker
- Politiets straffesaksregister
- Skatteetatens datavarehus
- Statistisk Sentralbyrå
- Tolletatens elektroniske fortollingssystem

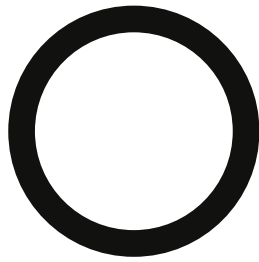
Politiets straffesaksregister

Det er innhentet data fra politiets straffesaksregister med rettskraftig avgjørelse i perioden 1. januar 2015 til og med 31. desember 2019.

Uttrekket er domfellelser, henleggelse og siktelser, innen områdene fiskeri, miljø, dyrevelferd og spesiallover. Forholdene har hovedsakelig funnet sted på havet, på merd eller ved landing.

Uttrekket er sammenstilt med Fiskeridirektoratets lister over fartøyeiere og virksomheter med akvakulturtillatelse, og deres rollehavere, i samme periode.





Om fiskeri- og havbruksnæringen

Arbeidstakerne

I fiskeri- og havbruksnæringen benyttes ofte utenlandske arbeidere i stillinger uten krav til formell kompetanse. Det er flest utenlandske arbeidstakere på fiskemottak og i foredlingsvirksomheter. Hver sjette arbeidstaker i havbruksnæringen er utenlandsk, mens hver åttende er utenlandsk i fiskerinæringen.¹ Forskjellen mellom næringene kan skyldes deltakerloven og dens begrensninger for deltakerne i fisket.

Havbruksnæringen har en arbeidsmasse med stor variasjon i kompetanseområde. Det er noe lavere utdannelsesgrad blant arbeidstakerne enn i resten av Norge.

«Arbeidstakernes andel av verdiskapingen, lønnsandelen, i sektoren har samtidig falt over tid, og gjenspeiler at lønnsomheten i næringen har økt betydelig samtidig som lønnsnivået ikke har økt tilsvarende.»²

Fiskerinæringen

Virksomheter som eier fiskefartøy er mange og små. Et fåtall virksomheter har utenlandske eiere eller eierinteresser i utlandet. Stadig flere virksomheter anskaffer større fartøy for å øke graden av foredling om bord eller ha mulighet til å være på havet over et lengre tidsrom.³

NTAES har identifisert 5 441 virksomheter som eier et fiskefartøy i fiskerinæringen i 2015-2019.



NTAES

¹ Analyse av data fra Skatteetaten.

² NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.3.4 (s. 37). Finansdepartementet.

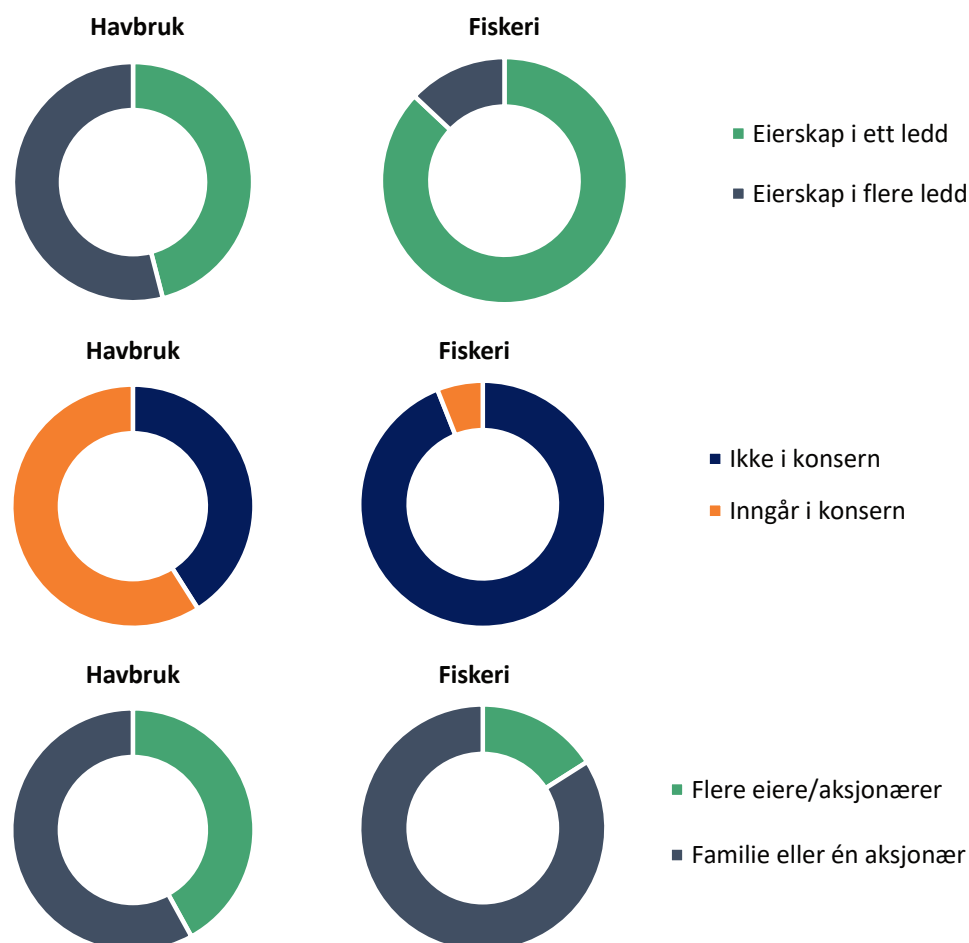
³ Eksempler på slike fartøy kan være frysetrålere og fabrikktrålere. En frysetråler er et fartøy der fisken bløgges og sløyes før den fryses ned. På en fabrikktråler foregår det også produksjon om bord. Det er tre fabrikktrålere i Norge.

Havbruksnæringen

Havbruksnæringen er Norges nest største eksportnæring. Næringen kjennetegnes av få og store virksomheter, inkludert noen av de største børsnoterte selskapene i Norge. I 2018 kontrollerte de seks største virksomhetene om lag 60 prosent av tillatt produksjonskapasitet i Norge.⁴ Et fåtall har også store eierinteresser i fiskerinæringen. Flere av virksomhetene har utenlandske eiere eller datterselskaper i utlandet.

NTAES har identifisert 194 virksomheter med akvakulturtillatelse i havbruksnæringen i 2015-2019.

Eierskap i flere ledd i verdikjeden



Figurene over viser sammensetning av eierskap og selskapsform i fiskeri- og havbruksnæringen per 31.12.2020. Datagrunnlaget er hentet fra Fiskeridirektoratet og Brønnøysundregistrene.

⁴ NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.3.3 (s. 36). Finansdepartementet.



Beslutningsprosesser

Nedenfor drøftes regulering av vekst, fordeling av verdier, og uavhengighet og eierskap med henblikk på målet om ivaretagelse av vekst og miljømessig bærekraft.

Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.

– Akvakulturloven, formål.⁵

Regulering av vekst

I perspektivanalysen «Verdiskaping basert på produktive hav i 2050» fra 2012 ble det anslått at Norge kan oppnå produksjon på fem millioner tonn laks og ørret i 2050, verdt 240 milliarder kroner.⁶ Den samlede marine omsetningen ble anslått å kunne nå 550 milliarder kroner, en markant økning fra datidens – og dagens – nivå. I 2013 ble estimatet fremhevet innledningsvis i Stortingsmeldingen «Verdens fremste sjømatnasjon».⁷

«Blant forutsetningene for anslaget er at dagens miljø- og sykdomsutfordringer er løst, at en lykkes med innovasjon innen fôr, fiskehelse, avl og teknologi, samt at en har et forutsigbart reguleringsregime.»

– Stortingsmelding om vekst i havbruksnæringen.⁸

På samme tid som rapporten om vekstmulighetene i norsk havbruksnæring ble publisert og innlemmet i norsk politikk, stagnerte den faktiske veksten i næringen.⁹ En sentral årsak var forekomsten av lakselus, som medførte produksjonstap og store miljøkonsekvenser.¹⁰ I 2015 vedtok Stortinget trafikklyssystemet – et nytt forvaltningsregime for «forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett».¹¹

⁵ Lovdata. (2005). Akvakulturloven. Tilsvarende ordlyd finnes blant annet i akvakulturdriftsforskriften, produksjonsområdeforskriften, forskrift om kapasitetsjusteringer for tillatelser til akvakultur med matfisk i sjø i 2020, og auksjonsforskriften 2020. Forekomsten av «lønnsomhet» innledende i lovverk gjeldende for havbruksnæringen er særegen.

⁶ SINTEF. (2012). Verdiskaping basert på produktive hav i 2050. Se også Sætre, S. & Østli, K. (2017). Den fantastiske visjonen i norsk havbruk. Historien om et dokument.

⁷ Meld. St. 22 (2012-2013). Verdens fremste sjømatnasjon. Nærings- og fiskeridepartementet.

⁸ Meld. St. 16 (2014-2015). Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Nærings- og fiskeridepartementet.

⁹ Fiskeridirektoratet. (2021). Nøkkeltall for norsk havbruksnæring. Se også NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.3.1 (s. 30). Finansdepartementet.

¹⁰ Fauchald, O. K. (2020). Miljøprinsipper og strategiske beslutninger – reform av norsk lakseoppdrett.

¹¹ Nærings- og fiskeridepartementet. (2015). Bærekraftig og forutsigbar vekst for laks. Regjeringen.



Trafikklyssystemet regulerer produksjonskapasiteten i norsk oppdrett, og gir grunnlag for å vurdere om oppdrettsanleggene kan øke, iverksette tiltak/ redusere eller opprettholde produksjon. Forekomsten av lakselus på villaks i området er satt som eneste miljøindikator, og avgjør fargekoding av produksjonsområdene hvert andre år. En ekspertgruppe utreder alle områdene og sender en rapport til en styringsgruppe, som igjen gir råd til Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet avgjør den endelige fargen de ulike produksjonsområdene får, og dermed hva som tillates av produksjon og utslipp.

Grønn = kan få 6 % vekst i produksjonen. I denne kategorien er det antatt at under 10 % av laksesmolten dør som følge av lakselus.

Gul = ingen endring i produksjonen. I denne kategorien er det antatt at 10–30 % av laksesmolten kan dø som følge av lakselus.

Rød = kan få 6 % reduksjon i produksjonen. I denne kategorien er det antatt at over 30 % av laksesmolten kan dø som følge av lakselus. Oppdrettere som havner i denne kategorien, kan søke om unntak fra reduksjon dersom de kan vise til lave lusetall.¹²

Trafikklyset har hittil blitt skrudd på to ganger. Enkelte områder ble tildelt bedre farger enn det de vitenskapelige rådene skulle tilsi både i 2017 og 2020, begrunnet med en vurdering av samfunnsøkonomiske konsekvenser.¹³ I 2017 ble det uttalt at omgjøringen kunne underbygges av gode faglige vurderinger, selv om endringen avvek fra vurderingen til ekspertgruppen på området.¹⁴ Det ble ingen reduksjon i produksjonen for de som fikk rødt lys. Det ble vedtatt at produksjonsøkning kunne godkjennes basert på individuelle vurderinger i alle områder.¹⁵

¹² Havforskningsinstituttet. (2019). Trafikklyssystemet – Hl sin kunnskap.

¹³ I 2017 gjaldt dette produksjonsområde 7, som ble klassifisert grønt, der rådet tilsa gult. I 2020 ble produksjonsområde 2 og 7 klassifisert som grønt, der rådet tilsa gult. Produksjonsområde 3 ble klassifisert som gult, der rådet tilsa rødt. Se Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Regjeringen skrur på trafikklyset. Regjeringen. Se også Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Regjeringen skrur på trafikklyset i havbruksnæringen. Regjeringen. Havbruksmeldingen sier at dersom påvirkningen fra lakselus varierer fra et år til et annet, må myndighetene gjøre grundigere vurdering. Her kan Nærings- og fiskeridepartementet også vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser.

¹⁴ Ekspertgruppen vurderer påvirkningen fra lakselus på vill laksefisk for hvert enkelt år basert på all tilgjengelig kunnskap, både gjennom overvåkning og bruk av modeller.

¹⁵ Lovdata. (2017). Forskrift om kapasitetsøkning for tillatelser til akvakultur, 2017–2018. Se også Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Regjeringen skrur på trafikklyssystemet. Regjeringen.



Inndeling i produksjonsområder var en forutsetning for innføringen av systemet, fordi miljøpåvirkningene kunne måles og produksjonen reguleres i separate områder. Nærings- og fiskeridepartementet valgte å åpne for at virksomheter kan flytte produksjonen mellom produksjonsområder. Fleksibiliteten åpner for at virksomheter kan flytte produksjonen til områder som ikke tåler belastningen.¹⁶ Vurdering av konsekvensene ved å tillate fleksibilitet ble drøftet i Melding til Stortinget nr. 16 (2014–2015).¹⁷

Rømming, forurensning og utslipp og fôr ble også vurdert som miljøindikatorer, der kun utslipp og lakselus ble vurdert som relevante indikatorer for regulering av produksjonskapasitet. Det er påvist at andre utslipp fra oppdrettsanlegg også kan ha negative miljøkonsekvenser. Trafikklyssystemet er nå under evaluering, der det vitenskapelige grunnlaget for systemet og lakselus som eneste miljøindikator skal vurderes.¹⁸

Bærekraftig utvikling har tre dimensjoner: Miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. I bærekraftportalen for havbruk er det vist til 22 temaer. Lakselus er ett av temaene.¹⁹

Uavhengighet og eierskap

I andre deler av forvaltningen, for eksempel i Oljedirektoratet, er det forbudt for de ansatte å eie og handle aksjer og verdipapirer i virksomheter som inngår i kontroll- og tilsynssfæren til myndighetsorganet. Bakgrunnen for retningslinjene er at det ikke skal være tvil om uavhengighet, og at omverdenen skal ha tillit til de som forvalter fellesskapets ressurser.²⁰ Nærings- og fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet har ikke tilsvarende retningslinjer. Med utgangspunkt i fellesskapsressursene som forvaltes innen fiskeri- og havbruksnæringen, kan det være et spørsmål om tilsvarende forsterket uavhengighet bør innføres i tillegg til de alminnelige forvaltningsreglene og det etiske regelverket i statsforvaltningen²¹.

Fordeling av verdier

Før 2002 hadde ikke myndighetene adgang til å kreve vederlag ved tildeling av tillatelser, hvilket innebærer at 80 prosent av tillatelsene er tildelt vederlagsfritt. Dagens tillatelser har en markedsverdi på 200

¹⁶ Forskningsmagasinet Apollon. (2020). I strid med Stortingets intensjon: Miljøreform vasker oppdrettsnæringen grønn.

¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2011). Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær. Regjeringen. Se også St. Meld. 16 (2014–2015). Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁸ Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Evaluering av trafikklyssystemet. Regjeringen.

¹⁹ Barentswatch. (2021). Bærekraft i havbruk.

²⁰ Oljedirektoratet. (2015). Reviderte retningslinjer for ODs ansatte om å eie og handle med aksjer og verdipapirer.

²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Etiske retningslinjer for statstjenesten. Regjeringen.



milliarder kroner. Totalt har oppdretterne betalt 6,8 milliarder kroner for tillatelsene, noe som utgjør omtrent tre prosent av verdien.²²

Havbruksnæringen skiller seg fra andre næringer som har fått en eksklusiv tillatelse til å forvalte fellesskapets ressurser. For petroleumsvirksomheter og vannkraftverk beskattes overskudd med henholdsvis 78 prosent og 59 prosent, slik at majoriteten av overskuddet tilfaller fellesskapet. En tilsvarende løsning, med grunnrenteskatt på 40 prosent, ble både utredet og anbefalt for havbruksnæringen. Grunnrenteskatten ville gitt årlige skatteinntekter på syv milliarder kroner.²³ Anbefalingen ble ikke fulgt. Den valgte løsningen gir utbetalinger til kommunene og fylkeskommunene gjennom Havbruksfondet.²⁴

Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen og inntekter fra avgiften på produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Siden 2017 har Havbruksfondet utbetalt 6,5 milliarder kroner til oppdrettskommuner og –fylkeskommuner.²⁵

Tidligere tilfalt 80 prosent av salgsinntektene fra salg av tillatelser kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet. Fordelingen foregikk via Havbruksfondet, på bakgrunn av hvor mye produksjonskapasitet kommunen hadde klarert for.²⁶ Fra 2022 er kommunesektorens andel redusert til 25 prosent av salgsinntektene, samt 500 millioner kroner i året. Inntektene skal gi kommunene insentiver til å tilrettelegge for oppdrettsnæringen.

²² NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 1.2.1 (s. 11). Finansdepartementet.

²³ NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 10.10.2 (s. 231). Finansdepartementet.

²⁴ Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Havbrukskommunene får langsiktige og stabile inntekter fra havbruksnæringen. Regjeringen.

²⁵ Fiskeridirektoratet. (2020). Havbruksfondet.

²⁶ Fiskeridirektoratet. (2020). Havbruksfondet.

Tillatelser til oppdrett av matfisk i sjø er antallsbegrenset og tildeles av myndighetene. Økning i produksjonskapasitet kan skje ved salg av nye tillatelser eller gjennom økt kapasitet på eksisterende tillatelser.²⁷

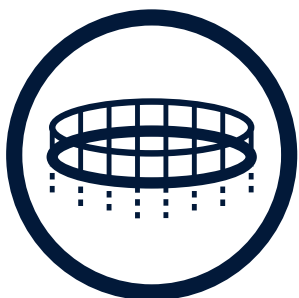
«Klarering av lokalitet er en sammensatt prosess. Oppdretter sender en søknad til fylkeskommunen, som koordinerer søknadsprosessen. Fylkeskommunen videresender søknaden til relevante sektormyndigheter og kommunen, som alle vurderer søknaden ut fra de hensyn de er ansvarlige for å ha oppsyn med. [...] Kommunens rolle er blant annet å avklare søknadens forhold til arealplanen, og å sende søknaden på en lokal høring for deretter å gi en tilbakemelding til fylkeskommunen. Dersom én av de statlige sektormyndighetene har avslått å tildele lokalitet etter sitt regelverk, må fylkeskommunen avslå søknaden.»²⁸



NTAES

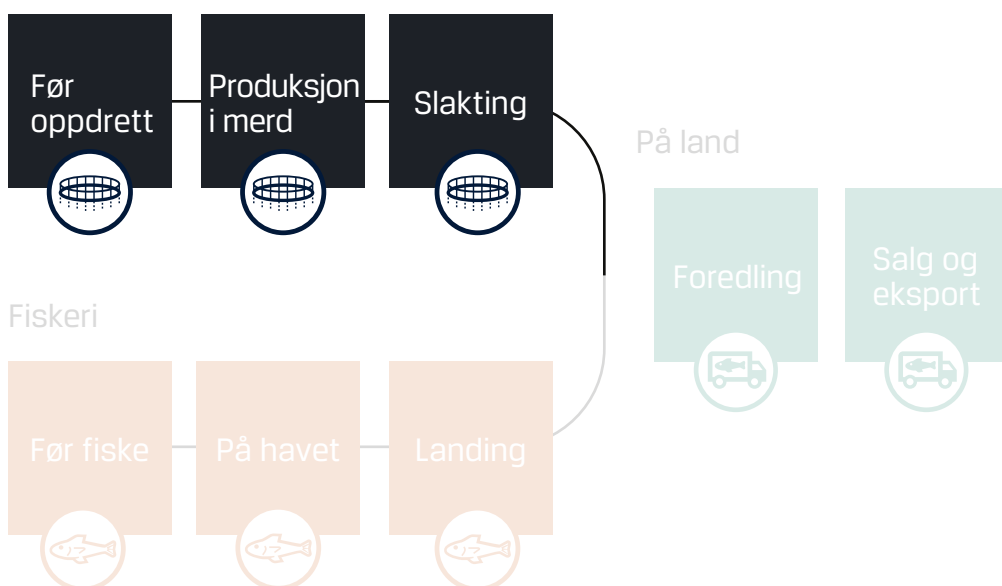
²⁷ NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.5.2 (s. 44). Finansdepartementet.

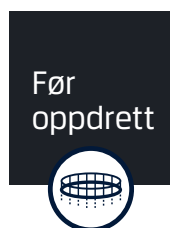
²⁸ NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.5.3 (s. 48). Finansdepartementet.



Verdikjedebeskrivelser

Havbruk





Før oppdrett

Før en virksomhet kan starte oppdrett av fisk må flere kriterier være oppfylt og virksomheten må ha blitt tildelt en akvakulturtillatelse.²⁹ Søknad om klarering av lokalitet for akvakultur leveres til den aktuelle fylkeskommunen, som videresender søknaden til kommunen det søkes lokalitet i, sektormyndighetene og andre myndigheter som skal gi uttalelser. Tillatelse til akvakultur gis på grunnlag av regelverk som forvaltes av statsforvalteren, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og lokalitetskommunen.

En akvakulturtillatelse setter begrensninger for hvor mye maksimalt tillatt biomasse (MTB) med levende fisk inneholder av tillatsen kan ha stående i merdene til enhver tid.³⁰ Biomasse beregnes i vekt. Biomasse reguleres på to nivåer, selskapsnivå og lokalitetsnivå, noe som kan være en utfordring å kontrollere. Kontroll med enkelttillatelser kan være vanskelig da virksomhetene ofte har flere tillatelser og disse gjerne inngår i virksomhetens totale produksjon.

Alle innehavere av akvakulturtillatelser (oppdrettsvirksomheter) skal være registrert i Akvakulturregisteret.³¹ Registeret inneholder informasjon om hvem som har en akvakulturtillatelse og hvilke lokaliteter som er klarert for akvakultur, samt opplysninger om enkelttillatelser. En utslippstillatelse må også foreligge, samt tillatelse etter dyrevelferdsloven, matloven og havne- og farvannsloven.³²

Regjeringen har innført regulering av produksjonskapasitet i produksjonsområder basert på miljøindikator gjennom trafikklyssystemet. Trafikklyssystemet skal sørge for forutsigbar og bærekraftig vekst i havbruksnæringen. Det er 13 produksjonsområder langs norskekysten. Trafikklyssystemet er delt inn i fargene rød, gul og grønn, og settes ut fra hvordan lakselus påvirker villaks i produksjonsområdene. Fargen produksjonsområdet har avgjør mulighet for vekst i produksjonen av oppdrettslaks.³³



NTAES

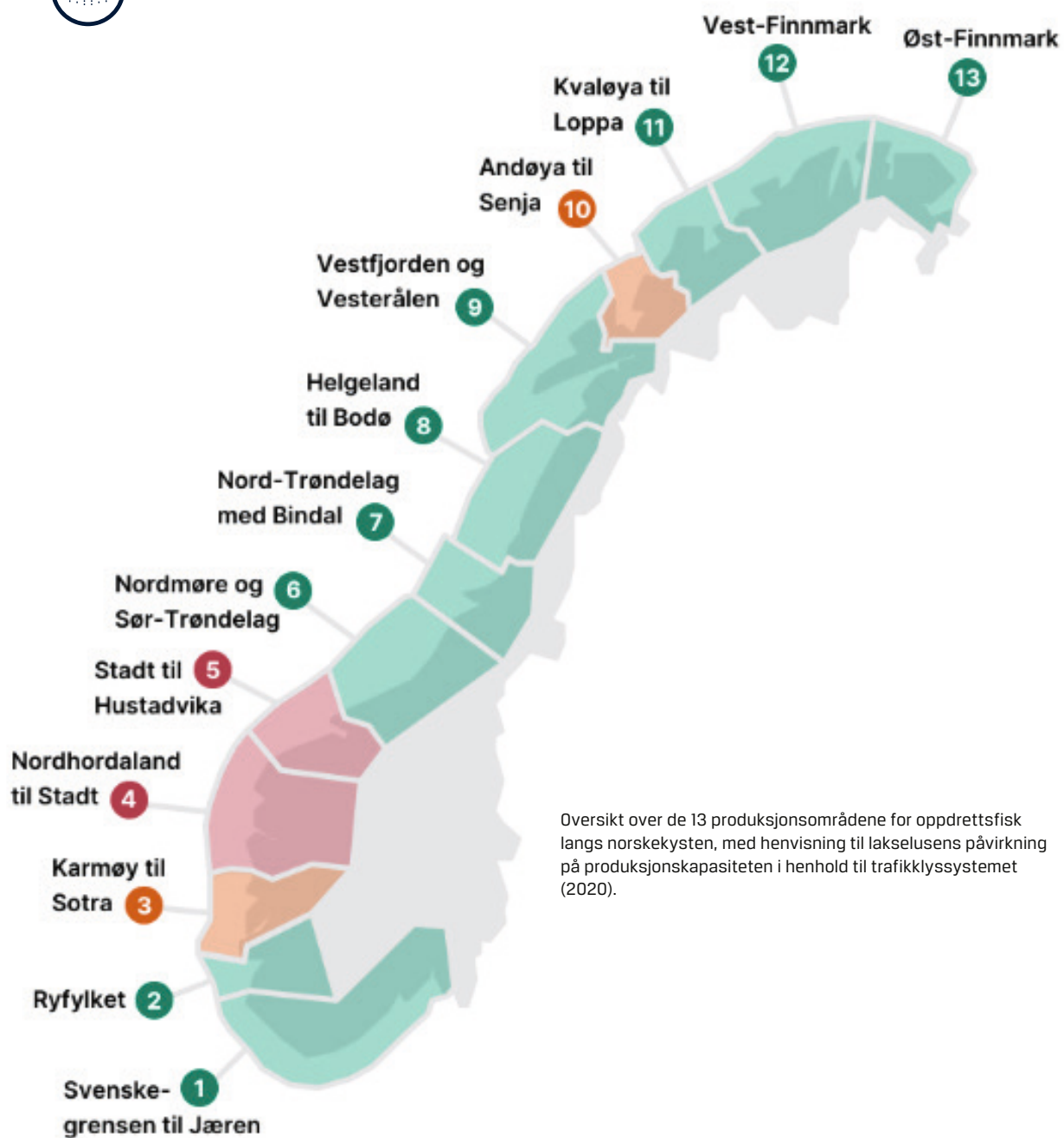
²⁹ Fiskeridirektoratet. (2017). Tildelingsprosessen.

³⁰ Fiskeridirektoratet. (2016). Biomasse.

³¹ Fiskeridirektoratet. (u.å.). Akvakulturregisteret.

³² Miljødirektoratet. (2021). Akvakultur – fiskeoppdrett.

³³ Havforskningsinstituttet. (2019). Trafikklyssystemet – Hl sin kunnskap. Se også Nærings- og fiskeridepartementet. (2015). Bærekraftig og forutsigbar vekst for laks. Regjeringen.

Før
oppdrett

NTAES



Produksjon i merd

I settefiskanlegg på land vokser lakseyngelen til den blir smolt og stor nok til å bli satt ut i merdene.³⁴ Brønnbåter frakter smolten ut til matfiskanlegg (merdene). Produksjon av laks på land og i merd foregår hele året.



Oppdrettsvirksomheten skal sørge for at vekstvilkårene er gunstige. Virksomheten fører laksen med spesialtilpasset fôr, og gjennomfører helsekontroll for å forebygge spredning av sykdommer og dårlig fiskevelferd.³⁵ Ved behov blir laksen medisinert eller avluset. Hvor raskt laks vokser påvirkes blant annet av sjøtemperatur og lysforhold.

Oppdrettsvirksomheten har ansvar for at utslipp ikke må være større enn det naturen klarer å omsette, som blant annet innebærer krav om miljøovervåkning.³⁶ Miljøovervåkning skal bli utført av uavhengige fagpersoner som leies inn av oppdrettsvirksomheten for å undersøke hvordan utslipp fra oppdrettsanlegget påvirker området rundt og under anlegget.³⁷

Alle oppdrettere er pliktige til å ha en oversikt over hvor mye biomasse det til enhver tid er i merdene, fra utsett til slakt. Daglig journalføring omfatter antall fisk, snittvekt, dødelighet og annen årsak til tap, total biomasse og grunnlaget for beregning av biomasse, tilvekst og tetthet.³⁸ Oppdrettere skal månedlig rapportere biomasseopplysninger per merd til Fiskeridirektoratet.³⁹

For å forebygge at laks rømmer fra oppdrettsanlegget er det krav til vedlikehold av anlegg og oppsyn med korrekt bruk av utstyr. Når rømming oppdages skal virksomheten straks foreta gjenfangst av rømt fisk. Rømmingstall og gjenfangst skal rapporteres fortløpende til Fiskeridirektoratet.

³⁴ Fiskeridirektoratet. (2015). Merknader til forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret. Se også Havforskningsinstituttet (2021) Tema: Laks i oppdrett.

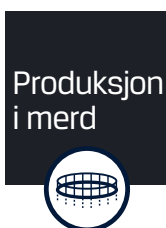
³⁵ Mattilsynet. (2019). Slik gjennomfører du helsekontroll i oppdrettsanlegg.

³⁶ Miljødirektoratet. (2017). Forurensningsmyndighetenes forventninger til oppdrettsanlegg i sjø.

³⁷ Fiskeridirektoratet. (2018). Overvåker miljøpåvirkningen.

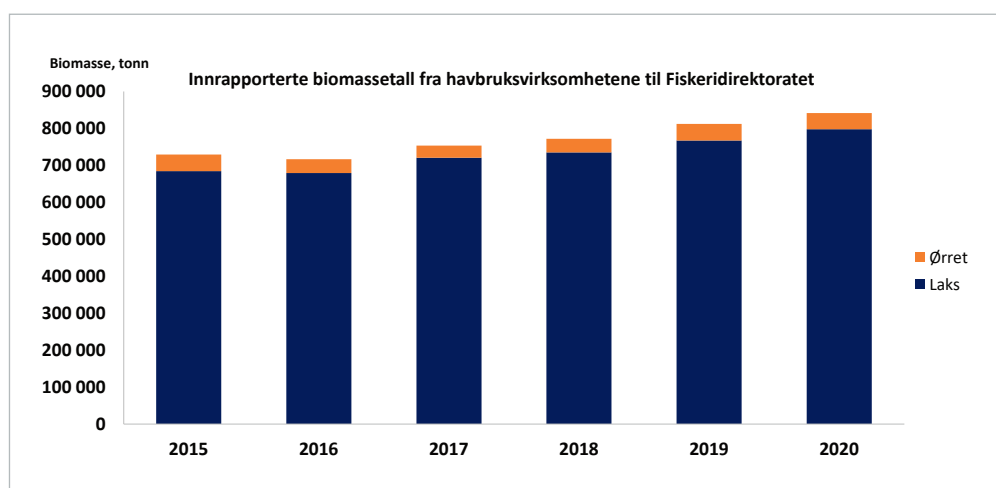
³⁸ Informasjon innhentet fra Fiskeridirektoratet.

³⁹ Laksefakta. (2020). Hvorfor rømmer laksen?



Brønnbåter benyttes ved arbeidsoperasjoner på akvakulturanlegg, som behandling mot lakselus, notskift, telling, flytting av fisk, og til transport fra settefiskanlegg til matfiskanlegg og fra merd til slakteri. Det er knyttet stor risiko til å ta laks inn og ut av merd, både med hensyn til dyrevelferd og rømmingsfare. Virksomhetene må derfor overholde flere lover og regler blant annet om risikovurdering og beredskap ved bruk av brønnbåt og flytting av laksen.⁴⁰ Noen av de større havbruksselskapene har egne brønnbåter, men i hovedsak leies det inn brønnbåtselskaper for å utføre oppgavene.⁴¹ Brønnbåtens utforming innebærer at laksen kan transporteres levende. Laksen blir pumpet over i et rør til brønnbåten og fraktes levende til slaktingen.⁴²

Det er utfordrende å telle eksakt antall individer i en merd. Det er avdekket tilfeller hvor det ifølge slakterapporten er slaktet flere fisk enn det antallet som i utgangspunktet var satt ut i merdene.⁴³



Diagrammet viser utviklingen i rapportert biomasse i tonn for oppdrettslaks og ørret for perioden 2015 til 2020.

⁴⁰ Lovdata. (2008). Forskrift om transport av akvakulturdyr. Se også Fiskeridirektoratet. (2020). Risiko for rømming knyttet til brønnbåtoperasjoner.

⁴¹ Mattilsynet. (2019). Fakta om brønnbåter og annen transport av levende fisk.

⁴² Havforskningsinstituttet. (2006). Fiskevelferd ved bruk av slaktermerd for oppdrettsfisk.

⁴³ Dagens Næringsliv. (2020). Salmars merd skulle være rømmingssikker – nå har laks greid å stikke av to ganger, og Fiskeribladet. (2020). Telling etter lakserømming viste at Salmar slaktet flere fisk enn de satte ut.

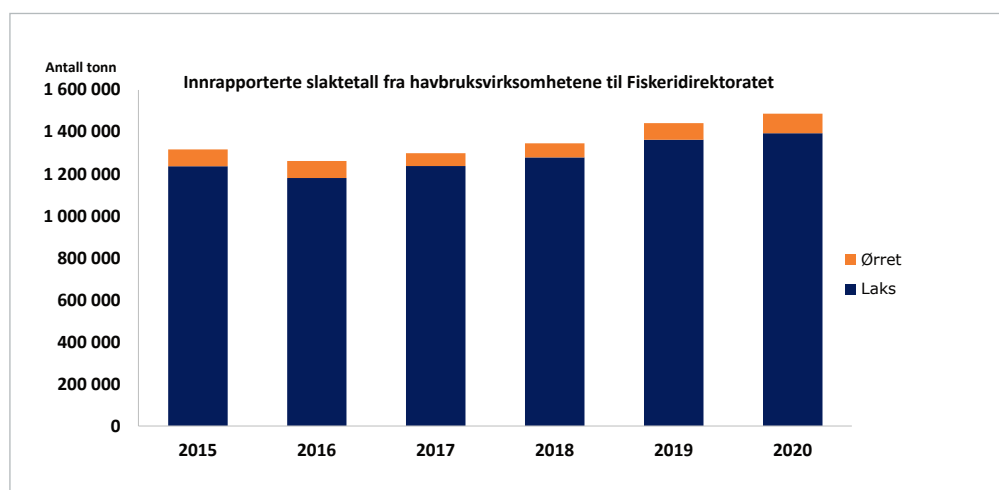


Slakting

Oppdrettslaks blir slaktet før den er kjønnsmoden for å få best mulig kvalitet på kjøttet. Når laksen er omtrent 2,5 år gammel og veier mellom 4 til 6 kilo er den slakteklar. Fisken må gjennom en sulteperiode før transport til slakting. Sulteperioden har en gjennomsnittlig varighet på ni dager for å påse at tarmen er tømt og at laksen lettere skal håndtere stresset som transport og slakting innebærer. Ved å redusere stress, oppnås bedre kjøttkvalitet.⁴⁴

Slakting er forskriftsregulert, og det skal benyttes forsvarlige bedøvelses- og avlivningsmetoder. Metodene skal innebære øyeblikkelig død eller øyeblikkelig tap av bevissthet som varer frem til fisken er avlivet.⁴⁵

Etter slakting utarbeides en slakterapport. I slakterapportene fremkommer det hvor mange tonn fisk som er slaktet, og dermed også mengde stående biomasse merdene har inneholdt.⁴⁶ Rapporteringen går ikke direkte fra slakteriet til Fiskeridirektoratet, men via oppdrettsvirksomheten.



Diagrammet over viser utviklingen i innrapportert slaktedata for oppdrettslaks og -ørret i perioden 2015 til 2020.

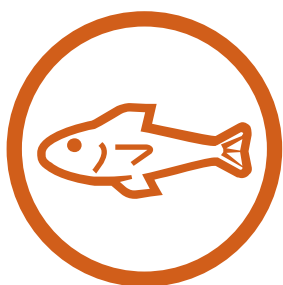


NTAES

⁴⁴ Havforskningsinstituttet. (2006). Fiskevelferd ved bruk av slaktemerd for oppdrettsfisk.

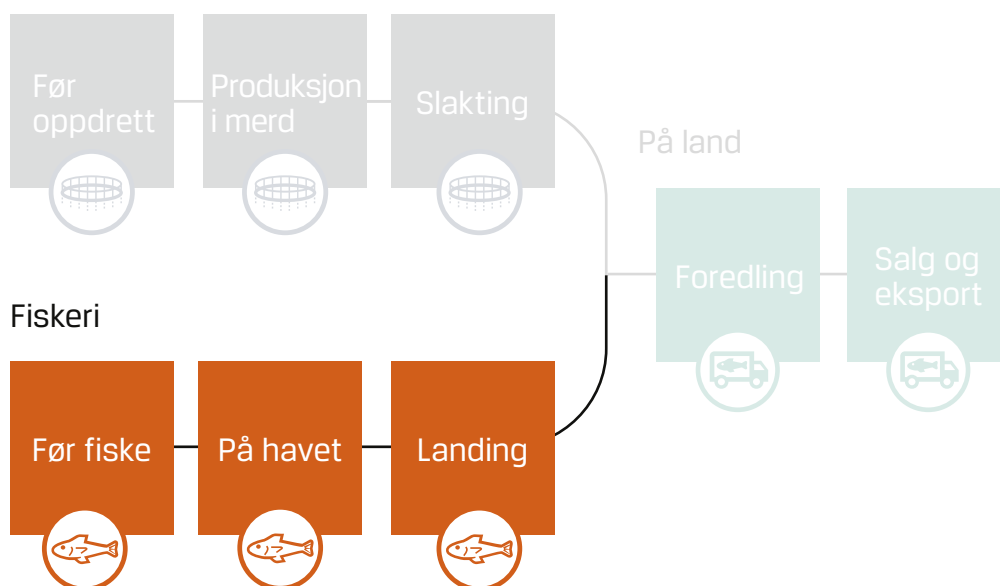
⁴⁵ Lovdata. (2008). Akvakulturdriftsforskriften. Se også Laksefakta. (2018). Slakting av oppdrettslaks.

⁴⁶ Lovdata. (2008). Akvakulturdriftsforskriften.



Verdikjedebeskrivelser

Havbruk



Før fiske



Før fiske

For å drive yrkesmessig fiske⁴⁷ med eget fartøy stilles det en rekke krav som er regulert i flere lover og forskrifter.⁴⁸ Et sentralt krav er ervervstillatelse. Ervervstillatelsen stiller krav til eier, fartøy og mannskapets nasjonalitet, og tildeles av Fiskeridirektoratet. Hvilke krav som gjelder, er avhengig av fartøyets lengde. Skillet går vanligvis på 15 meter.⁴⁹

Fiske er regulert slik at spesielle tillatelser er nødvendig for å kunne delta. Tillatelsene gis til ett bestemt fartøy og en bestemt eier. Selv om en fisker har tillatelse til å delta, må kvote også være tildelt for å utøve fiske. Kvotesystemet er regler for hvem som kan fiske⁵⁰, mengde⁵¹ og på hvilken måte det skal foregå.⁵² En kvote gis det enkelte fartøy og beregnes ut ifra Norges totalkvote i et gitt år. Totalkvoten fastsettes for å regulere og bevare bestandene slik at det ikke drives overfiske på artene. Fiske med ringnot, torske- og rekestrål er eksempler på fiskerier som krever en konsesjon.⁵³

Når alle nødvendige opplysninger er mottatt og godkjent tildeler Fiskeridirektoratet fartøyet et fiskerimerke. Merket fungerer som et registreringsnummer og inneholder fartøyets tilhørighet. Etter innmelding i registre⁵⁴ og tildeling av kvote og tillatelser, kan fisket starte.⁵⁵



NTAES

⁴⁷ Omsetning av fangst som overstiger 50 000 kroner per kalenderår er yrkesmessig fiske.

⁴⁸ Se for eksempel [Havressurslova](#), [Deltakerloven](#), [Ervervstillatelsesforskriften](#), og [Deltakerforskriften](#).

⁴⁹ Fiskeridirektoratet. (2021). [Hvordan bli fisker?](#)

⁵⁰ Også kalt innsatsregulering.

⁵¹ Også kalt uttaksregulering.

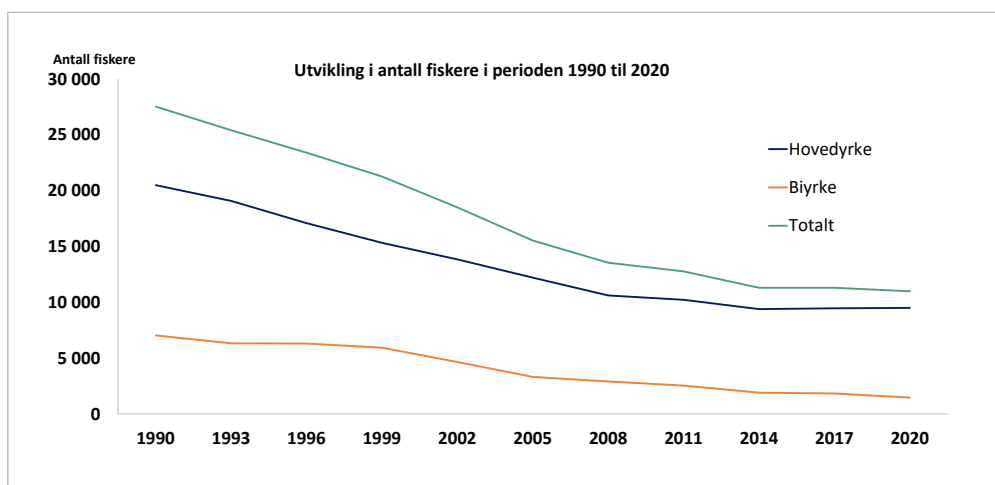
⁵² Riksrevisjonen. (2020). [Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket](#).

⁵³ Fiskeridirektoratet. (2021). [Hvordan bli fisker?](#)

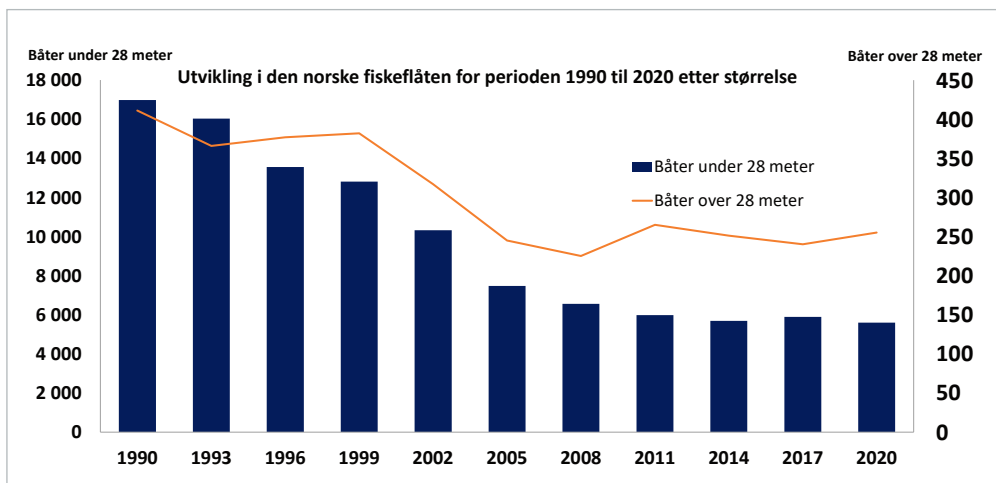
⁵⁴ Fiskermanntallet og fartøyregisteret.

⁵⁵ Fiskeridirektoratet. (2021). [Hvordan bli fisker?](#)

Før fiske



Grafen over viser en markant nedgang i antall fiskere de siste 30 årene, både når det gjelder fiske som hovedyrke og biyrke.



Diagrammet over viser utviklingen i størrelsen på den norske fiskeflåten. Det har vært en markant nedgang i antall fiskebåter siden 1990.



NTAES

På havet



På havet

Fiskere skal forholde seg til regler om kvoter og soner i tillegg til redskapskrav. Det er også krav til hvor besetningen skal være bosatt.⁵⁶

Norske farvann er delt inn i Norges økonomiske sone (NØS), fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen.⁵⁷ Soneinndelingen regulerer hvilke land som har tillatelse til å fiske i de ulike sonene.

I hovedsak er det forbudt for utlendinger og utenlandske fartøy å fiske i Norges fiskerisoner, med mindre annet er avtalt. Norge har blant annet avtaler med Russland, Island og EU.⁵⁸

Det enkelte fartøy må påse at det geografisk oppholder seg i rett sone, at rett mengde og type fisk høstes. Fartøy skal være utstyrt med redskap som er gitt i ervervstillatelsen. Hvilke redskap som kan benyttes i høstingen henger også sammen med hvor fisket skal foregå. Fartøy er pålagt å rapportere fangst- og posisjonsdata fortløpende.⁵⁹ Dataene kan benyttes til kontroll, så vel som i statistikk og forskning.

Fiskeren plikter å lande all fangst som tas opp av havet (ilandføringsplikten). Dette gjelder også fisk med dårligere kvalitet eller ved feil art. Fisken kan kun settes tilbake i havet dersom den fortsatt er levedyktig.⁶⁰ Fangst på fartøy må oppbevares kjølig for at kvaliteten ikke skal forringes. Dersom foredling skjer om bord, utover bløgging⁶¹ og sløyning, må det foreligge en spesiell godkjenning fra Mattilsynet. De fleste bløgger og sløyer fisken når den tas opp av havet, for deretter å levere den til foredling på land.

⁵⁶ Lovdata. (1999). [Deltakerloven](#).

⁵⁷ Alle land med kystlinje har en økonomisk sone som gir suverene rettigheter til å utnytte, bevare og forvalte sine naturressurser.

⁵⁸ Meld. St. 26. (2020-2021). [Noregs fiskeriavtaler for 2021 og fisket etter avtalene i 2019 og 2020](#). Nærings- og fiskeridepartementet.

⁵⁹ Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). [Lanserer nye tiltak mot fiskekrim](#). Regjeringen. Se også Fiskeridirektoratet. (2019). [Rapportering på havet](#).

⁶⁰ Lovdata. (2008). [Havressurslova](#). Se også Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). [All fangst av fisk skal føres i land](#). Regjeringen.

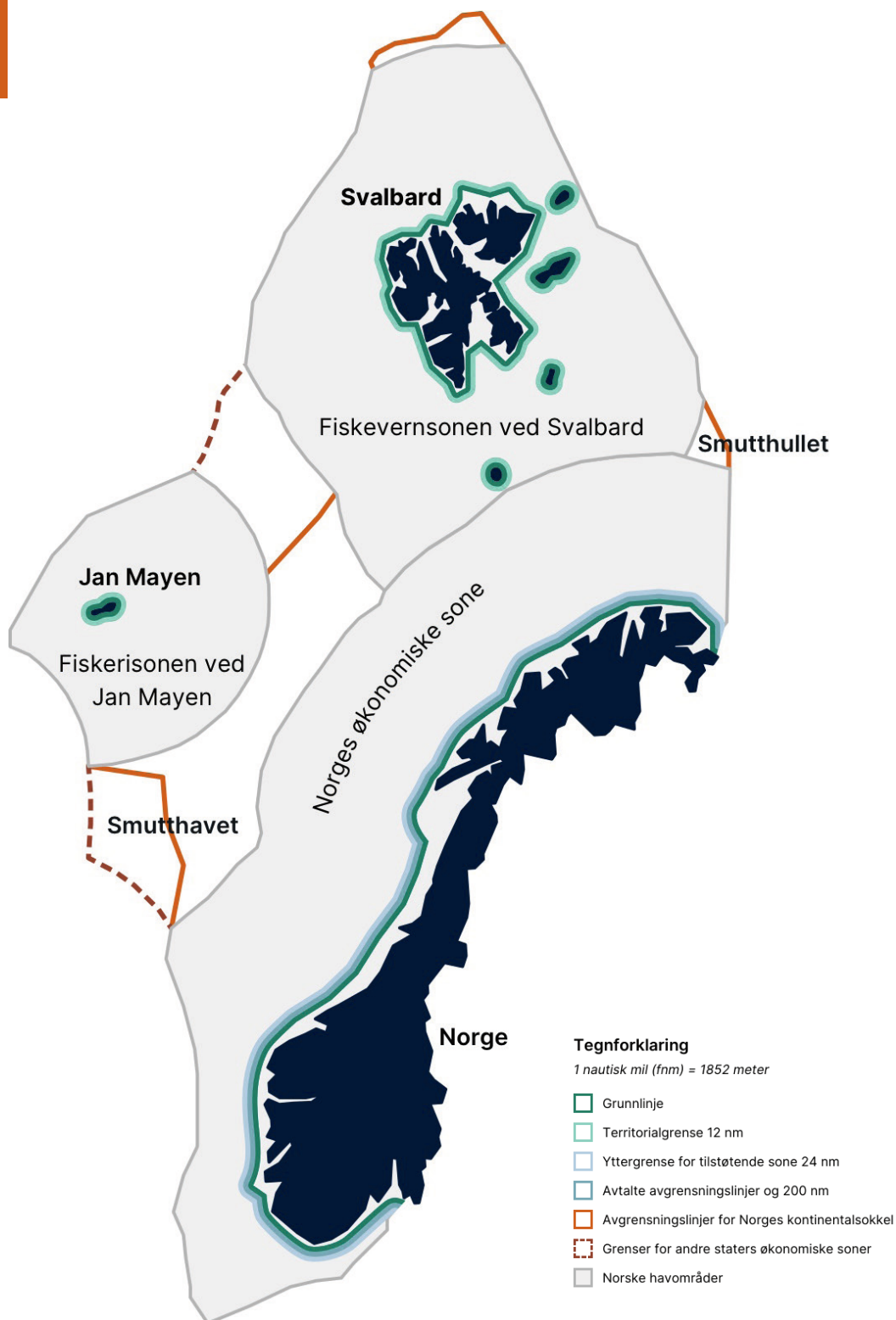
⁶¹ Å kutte over blodårene som går fra fiskens hjerte med kniv eller annet kutteredskap. Bløgging er viktig å gjennomføre dersom man ikke har mulighet til å sløye fisken med en gang den er fangstet/tatt opp fra havet.



På havet



Kart med Norges maritime grenser



NTAES

Kartet over illustrerer Norges maritime grenser. I den økonomiske sonen har kyststaten (her Norge) suverene rettigheter over naturressursene både i og på havbunnen og i havområdene over. For fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen gjelder egne regler.⁶²

⁶² Meld. St. 26. (2020-2021). Noregs fiskeritavtalar for 2021 og fisket etter avtalane i 2019 og 2020. Nærings- og fiskeridepartementet.

Landing



Landing

Etter avtale drar fartøyet til et fiskemottak for å levere fangsten. Dette er den vanligste leveringsmåten, men fangsten kan også landes utenom fiskemottak. Fiskemottak er strategisk plassert basert på tilgjengelighet for fartøyene og nærhet til transportalternativer. Fisker kan levere fisken i rund eller sløyd vekt. For fisk som er sløyet før den kommer til mottaket brukes det en offisiell omregningsfaktor for å regne om fangsten til rund⁶³ fisk. Fangsten skal veies når den tas imot på fiskemottaket.⁶⁴ Fangsten prises på bakgrunn av kvalitet, tilgang og etterspørsel.

«(...) dokumentasjonsgrunnlaget for det viktigste verktøyet for korrekt ressursregistrering [er] i dag basert på fiskers og mottakers manuelle registreringer.»

– NOU, Framtidens fiskerikontroll.⁶⁵

Opplysningene om salget registreres manuelt på en sluttseddel. Seddelen sendes elektronisk inn til fiskesalgslaget.⁶⁶ Opplysningene benyttes som grunnlag for ressurs- og kvoteregnskap og regulering, til forskning, statistikk, kontroll og sanksjonering. Det er kun i Norge pris og mengde blir registrert på samme sluttseddel. Bakgrunnen for dette er hensynet til ressursregnskapet og åpenhet om verdiene i omløp.⁶⁷

Salg av villfisk er lovpålagt å foregå gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag.⁶⁸ Det er fem salgslag i Norge.⁶⁹ Et fiskesalgslag har ansvar for førstehåndsomsetning av viltlevende marine ressurser mellom fisker og mottaker av fangst, i hvert sitt geografiske område. Fire av fiskesalgslagene omsetter bunnfisk, som for eksempel torsk, hyse og sei. Det femte fiskesalgslaget har ansvaret for pelagisk fisk⁷⁰ langs hele kysten.

⁶³ Rund fisk er hel fisk før den er bløgget og sløyet.

⁶⁴ Lovdata. (2014). Landingsforskriften.

⁶⁵ NOU 2019: 21. (2019). Framtidens fiskerikontroll. Kap. 6.4.1 (s. 80). Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶⁶ Fiskeridirektoratet. (2017). Landings- og sluttsedlene.

⁶⁷ Norges Råfisklag. (u.å.). Hva er en sluttseddel?

⁶⁸ St. Meld. 10 (2015-2016). En konkurransekraftig sjømatindustri. Nærings- og fiskeridepartementet.

⁶⁹ Norges Råfisklag, Norges Sildesalgslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Sunnmøre og Romsdals Fiskesalgslag (SUROFI) og Fiskehav.

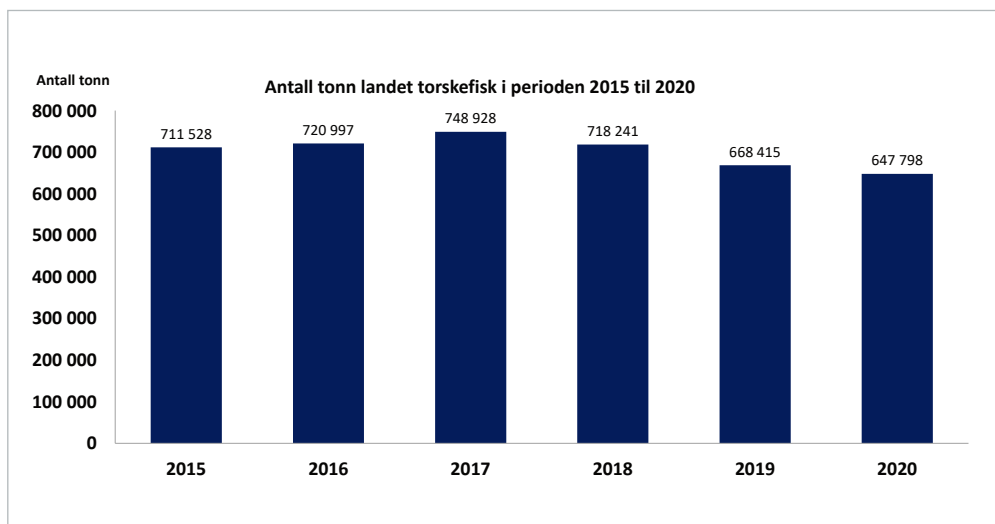
⁷⁰ Pelagisk fisk lever hovedsakelig i de åpne vannmassene. Noen pelagiske fiskearter er sild, makrell, lodde og makrellstørje.



Landing



Fiskesalgslagene eies av fiskerne og er opprettet for å sikre fiskerne oppgjør for fangsten. Videre er fiskesalgslagene gitt kontrollmyndighet til å kontrollere landing og salg av villfanget fisk. Fiskesalgslaget kontrollerer opplysningene på sluttseddel og står for oppgjøret mellom selger og kjøper. Betalingen skal gå gjennom fiskesalgslaget slik at handelen blir mer transparent. Metoden for førstehåndsomsetning er ensartet for all type villfisk i Norge, og inkluderer også utenlandske fartøy som lander fisk i Norge.⁷¹



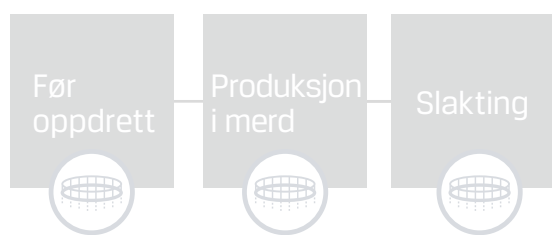
NTAES

⁷¹ Fiskeridirektoratet. (2021). [Salgslagenes sider](#).



Verdikjedebeskrivelser

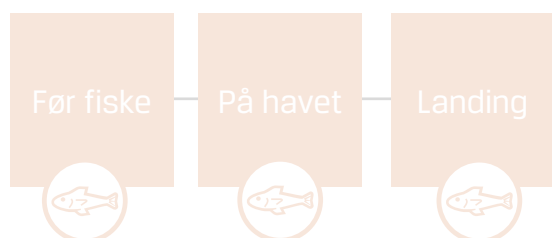
Havbruk



På land



Fiskeri



Foredling



Foredling

Foredling foregår enten i Norge eller i utlandet. Først blir fisken sortert, deretter filetert og videreforedlet til ulike fiskeprodukter. I tillegg skal fisken kunne spores ved at emballasjen merkes med fiskeart, produksjonsmetode, fangst- eller slaktedato, og fangstområde eller opprinnelsesland.⁷² Mottaksanlegg er lokalisert langs kysten nær fiskefeltene for å sikre tilgang til ferskt råstoff for fisk som foredles i Norge.

Prosessen med foredling er delvis manuell og delvis automatisert. Mange av enkeltoperasjonene i foredlingen er automatiserte, men krever vurdering av størrelse på fisken og manuell innmating i maskinene. Ytterligere automatisering vil kreve investeringer, men kan øke konkurranseevnen til den norske foredlingsindustrien.⁷³

Det er store forskjeller mellom de ulike fiskeslagene om de foredles i Norge eller ikke. For torsk blir 58 prosent bearbeidet i Norge før det eksporteres. For makrell blir kun fem prosent bearbeidet i Norge.⁷⁴ En av årsakene til at en så stor andel av fisken eksporteres uforedlet kan være ulike satser på importavgift på uforedlet fisk og foredlede produkter i mottakerland. Andre land tilbyr billigere arbeidskraft, noe som innebærer lavere kostnader for den til dels arbeidsintensive foredlingen. Særlige preferanser i enkeltmarkeder for hvordan fisken skal behandles, er en annen årsak til at enkelte arter eksporteres uforedlet.⁷⁵

Variasjonen i tilgang på råvarer knyttet til sesong påvirker i stor grad aktivitetsnivået i virksomhetene.⁷⁶ Sesongvariasjonene henger sammen med at villfisk flytter på seg i løpet av året, for eksempel i forbindelse med gyting. I tillegg påvirkes fisket av kvoteendringer. Variasjonen kan skape usikkerhet og medføre perioder med lavere produksjon, og behov for fleksibilitet i ansettelsene. Foredlingsindustrien er arbeidsintensiv, og i perioder med stor fangst, som ved lofotfisket i januar til april, er det behov for mer arbeidskraft sammenlignet med andre perioder av året. Dette fører til utstrakt bruk av sesongarbeidere, ofte fra utlandet. Færre enn halvparten av de ansatte i foredlingsindustrien er norske.⁷⁷



NTAES

⁷² Mattilsynet. (2020). Veileder om sporbarhet for næringsmidler. Se også Lovdata. (2013). Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer.

⁷³ NOU 2019: 21. (2019). Framtidens fiskerikontroll. Kap. 1.2.3 (s. 18). Nærings- og fiskeridepartementet.

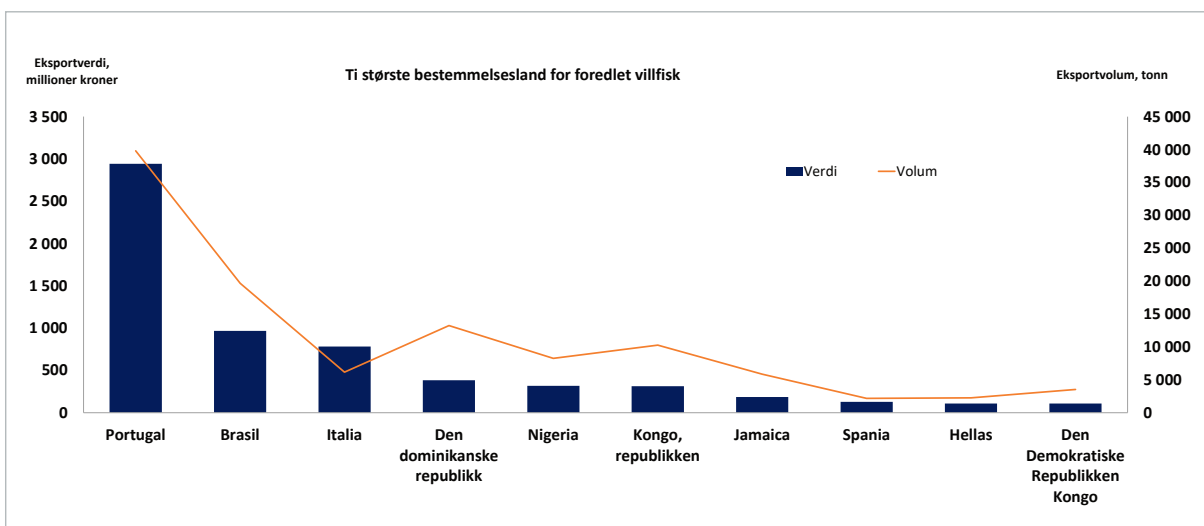
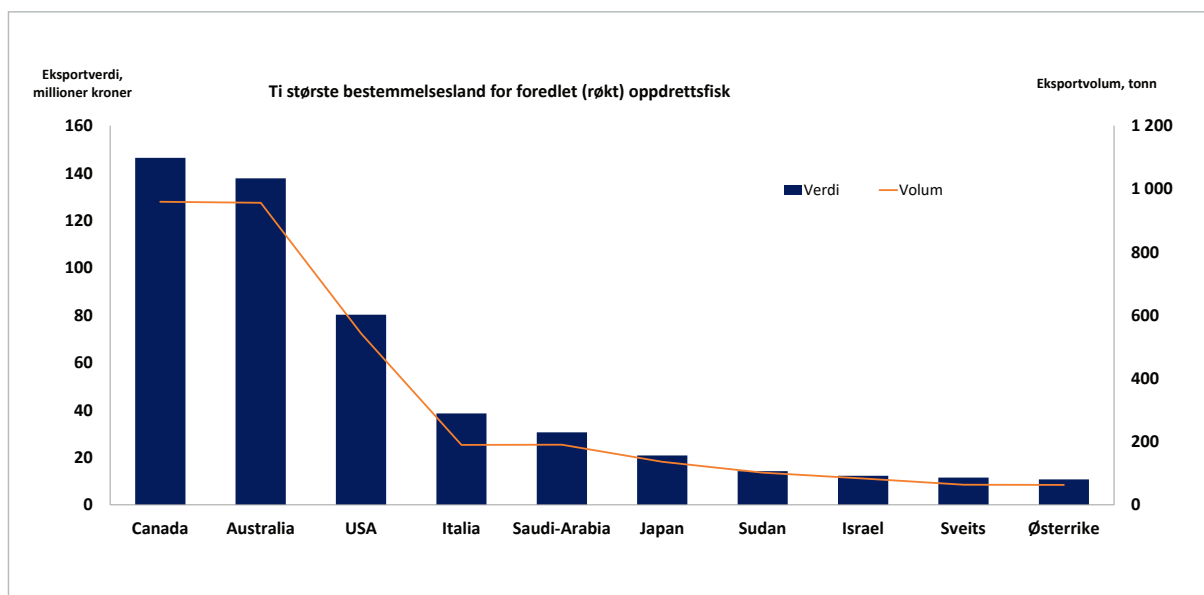
⁷⁴ Sjømat Norge. (2019). Sjømateksport for 99 milliarder i 2018.

⁷⁵ PwC. (2019). Sjømatbarometeret 2019.

⁷⁶ NOU 2019: 21. (2019). Framtidens fiskerikontroll. Kap. 5.1.1 (s. 50). Nærings- og fiskeridepartementet.

⁷⁷ NOFIMA. (2017). Under halvparten av arbeidstakerne i fiskeforedling er norske.

Foredling



NTAES

Salg og eksport

Salg og eksport

Av oppdrettsfisk som eksporteres er over 80 prosent uforedlet.⁷⁸ For villfisk er det store forskjeller hvorvidt de ulike artene foredles i Norge eller ikke, før eksport.

Videresalg av oppdrettslaks til foredling organiseres på ulike måter:

- Gjennom selskap i eget konsern, hvor selskapet videreforedler fisken og selger til norsk eller utenlandsk marked.
- Gjennom frittstående uavhengig selskap som kjøper råvarer fra trader eller oppdretter.
- Trader kjøper fisk direkte fra oppdretter og videreselger foredlet produkt til norsk eller utenlandsk marked.

Det er fri omsetning av oppdrettsfisk. Dette i motsetning til første-håndsomsetning av villfisk, som selges via fiskesalgslagene. For annenhåndssalg av villfisk er det fri omsetning.

Norges lange kystlinje og geografiske forhold innebærer at fisk må fraktes over store avstander, enten for videreforedling eller for salg. Vogntog utgjør hovedandelen av transport av oppdrettslaks. Villfisk transporteres hovedsakelig med båt. Fisk plasseres i kasser, enten fryst eller i is, for å holdes avkjølt. Valg av transportmetode avhenger av destinasjon, foredlingsgrad og om det er fryst eller fersk fisk. Eksportører har egen terminal på Oslo lufthavn for omlasting til flyfrakt og egne fryselagre.

Norsk sjømat eksporteres til land både med og uten handelsavtaler.⁷⁹ Eksportører må forholde seg til ulike regler avhengig av hvilket land det eksporteres til:

- Eksport til EU-land reguleres i EØS-avtalen, Fiskebrevet fra 1973 og tre kompensasjonsavtaler.
- Frihandelsavtaler på EFTA-nivå til land utenfor EU.
- Bilaterale frihandelsavtaler.
- Eksport til land uten frihandelsavtaler.

Informasjon om fiskens opprinnelse er et viktig krav i flere av avtalene. For eksempel i avtalene med EU er ett av kravene for villfisk at fisken skal være sporbar. Når det gjelder preferanseopprinnelse er det blant annet krav om at fiskefartøyet tilhører ett av avtalelandene og at minst 75 prosent av mannskapet er statsborgere i et EU- eller EFTA-land. Importtoll i mottakerland beregnes i henhold til avtalen og varene får innpass i det aktuelle markedet.

I tillegg til fiskens opprinnelse har volum og verdi betydning for beregning av riktig tollsats i mottakerland. Tollsatsen øker ofte i takt med grad av bearbeiding. For hvitfisk og pelagisk fisk eksporteres om lag halvparten uforedlet. Fra havbruk eksporteres over 80 prosent uforedlet.



NTAES

⁷⁸ Steinset, T. A. (2020). Oppdrettslaks til heile verda. SSB.

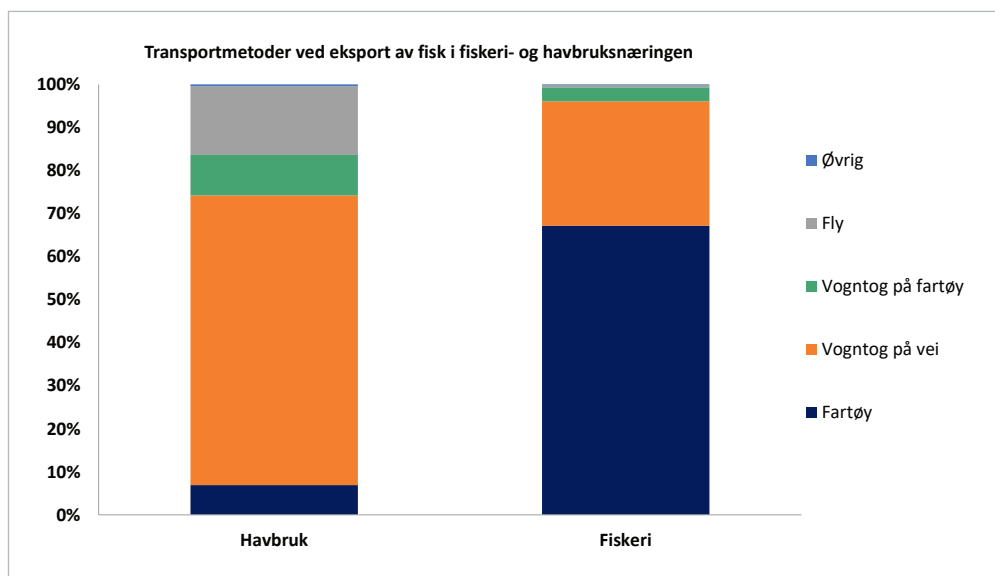
⁷⁹ Toll. (2019). Eksportør av fisk.

Salg og eksport



De to største eksportmarkedene for laks er Polen og Danmark. Hit sendes om lag 20 prosent av all eksportert laks. Her blir majoriteten av laksen foredlet og eksportert videre hovedsakelig til andre EU-land, eller videresendt direkte til andre land for foredling.⁸⁰ For villfisk varierer det mye fra art og produkt med hensyn til hva som er de største eksportmarkedene. For eksempel eksporteres det mest torsk til Portugal, Danmark og Kina, mens Japan, Kina og Sør-Korea er de største eksportlandene for makrell.⁸¹

Prisen på fisk er en kritisk markedsfaktor som påvirker både hvilke arter det fiskes etter og til en viss grad når laksen slaktes.



Figuren over viser de store forskjellene i måten fisken blir fraktet ut av Norge. For oppdrettslaksen dominerer vogntog på vei, mens for villfisken står fartøy for over 70 prosent av transporten.

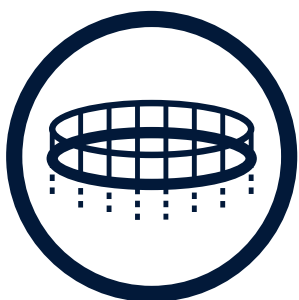


NTAES

⁸⁰ Steinset, T. A. (2020). Oppdrettslaks til heile verda. SSB.

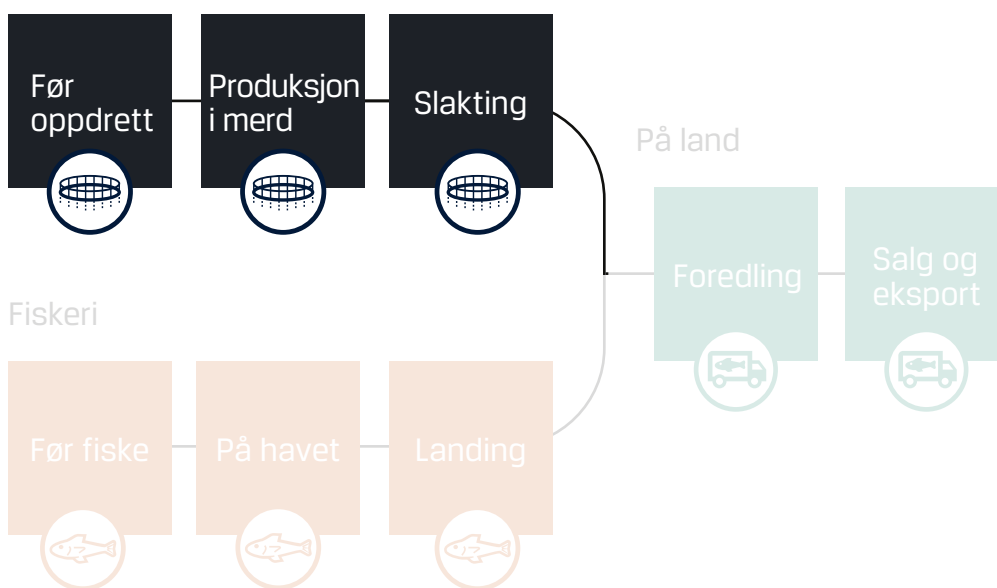
⁸¹ Norsk Sjømatråd. (2021). Nøkkeltall.





Forvaltning

Havbruk



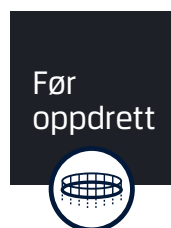
NTAES

Politiets oppgaver

Politiet bistår og samarbeider med forvaltningsaktørene i alle ledd av verdikjedene. Oppgavene er beskrevet i politiloven: § 2 nr. 5: Politiet skal på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet gjennomfører kontroller i hele verdikjeden. De utfører også kontroller i utlandet.



Før oppdrett

En rekke ulike lover og forskrifter regulerer hvem som får og hvor det skal gis akvakultur-tillatelse. Tildeling av tillatelse skjer gjennom en totrinnsprosess.

Første trinn er tildeling av tilsagn om tillatelse. Nærings- og fiskeridepartementet avgjør når det kan åpnes for økt produksjonskapasitet i produksjonsområdene. Utdeling skjer gjennom en auksjon av tilsagn om tillatelser som Fiskeridirektoratet gjennomfører. Når virksomheten har et slikt tilsagn om tillatelse, kan de søke om å etablere oppdrettsanlegg (klarering av lokalitet) eller utvide et etablert anlegg (lokalitetskapasiteten) i produksjonsområdet de har tillatelse i.⁸²

Andre trinn er klarering av lokalitet for å drive akvakultur. Her har fylkeskommunen det koordinerende ansvaret. Fylkeskommunen vurderer om det er nødvendig med en konsekvensutredning. Ved behov for en slik utredning blir søknaden sendt ut på høring til berørte etater. Etatene som har vetorett og forvaltningsansvar i tillegg til fylkeskommunen er Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, Norges vassdrags- og energidirektorat⁸³ og lokalitetskommunen. Dette er regulert i akvakulturloven, og myndighetene tar avgjørelser ut fra det lovverket de forvalter. Akvakulturtillatelsen er avgrenset i maksimalt tillatt biomasse (MTB) på to nivåer: selskaps- og lokalitetsnivå.

Akvakulturregisteret er et realregister, og inneholder informasjon om innehaver og hvilke tillatelser den har, samt hvilke lokaliteter som er tilknyttet den enkelte tillatelsen.⁸⁴

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Fiskeridirektoratet	Avgjør hvem som skal få tilsagn om tillatelse. Gir uttalelse om tradisjonelle fiskerier i forbindelse med søknad om tillatelse. Klageinstans for fylkeskommunens vedtak.	- Akvakulturregisteret - Informasjon om innehaver - Hvilke tillatelser - Lokaliteter knyttet til tillatelsen
Fylkeskommunen	- Kvalitetssikrer søknad om tillatelse - Vurderer om det er behov for konsekvensvurdering - Koordinerer høring og uttalelser fra andre myndigheter - Avgjør søknaden etter akvakulturloven	Informasjon knyttet til søknad.

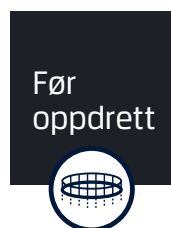


NTAES

⁸² Fiskeridirektoratet kan også gi tillatelse til og fornyelse av tillatelse til akvakultur av matfisk til særlige formål etter en faglig vurdering. Se Lovdata. (2004). [Laksetildelingsforskriften](#).

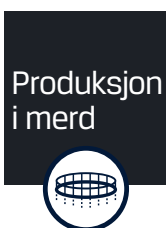
⁸³ NVE behandler søknader om oppdrett på land.

⁸⁴ Fiskeridirektoratet (u.å.). [Akvakulturregisteret](#).



Kommunen	Gjør søknad om nytt oppdrettsanlegg kjent for allmennheten. Avklarer forholdet til arealplanen og gir uttalelse.	Informasjon knyttet til søknad.
Kystverket	Avgjør søknad om tillatelse etter havne- og farvannsloven.	Informasjon knyttet til søknad.
Mattilsynet	Avgjør søknad om akvakultur-tillatelse etter matloven og dyrevelferdsloven. • Veiledning • Inspeksjon • Prøvetakning • Dokumentkontroll • Søknads- og dispensasjonsbehandling • Risikobaserte tilsyn • Prioriterte områder	Informasjon og data fra næringen: • Månedlige settefiskrapporter i Altinn • Legemiddelbruk via Mattilsynets skjematjenester Innhenting av data: • Fiskeridirektoratet (Akvakulturregisteret) • ID fra Enhetsregisteret/ Folkeregisteret
Miljødirektoratet	Klageinstans for statsforvalters vedtak. Forurensningsmyndighet for områder tolv nautiske mil utenfor grunnlinjen.	Informasjon knyttet til klagebehandling.
Nærings- og fiskeridepartementet	Tildeling til fastpris etter søknader om vekst på tillatelse som selskapet allerede har. Avholder auksjoner om nye tillatelser for oppdrett. Avgjør tilgjengelig kapasitet i de ulike produksjonsområdene.	Informasjon om påvirkning fra lakselus på villaks i produksjonsområdene.
Statsforvalteren	Avgjør søknad etter forurensningsloven. Myndigheten følger fylkesgrensene. Gir uttalelse om naturmangfold, og friluftsfiske-, og viltinteresser.	Informasjon knyttet til søknad.





Produksjon i merd

Under produksjonen i merdene skal virksomhetene overholde regler knyttet til maksimalt tillatt biomasse (MTB) på lokalitets- og selskapsnivå, forurensning, fiskevelferd og -helse. I tillegg er det en rekke forskrifter som knytter seg til å forebygge og redusere risikoen for at fisken rømmer, samt sikre miljømessig drift.

Mattilsynets ansvar her har i hovedsak med fiskevelferd og -helse å gjøre. Det skal ikke være et for høyt nivå av lakselus, og virksomhetene skal drive slik at introduksjon og spredning av sykdommer forebygges. Virksomhetene må rapportere lusnivå, biomasse og legemiddelbruk til Mattilsynet. Når laksen skal gjennom lusebehandling, og når den skal fraktes til slakteriet, skal fartøyet som brukes være godkjent for transport av levende dyr.⁸⁵ Sjøfartsdirektoratet har forvaltningsansvar både for fartøy som benyttes og mannskap som utfører arbeid på brønnbåter og servicebåter.

Fiskeridirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med at regler i akvakulturloven og tilhørende forskrifter etterleves. Dette retter seg mot miljømessig forsvarlig drift, forebygging av og skadebegrensning ved rømming og at biomassen holdes innenfor de rammene som er satt i regelverk og tillatelser. Oppdrettsvirksomhetene har blant annet krav og plikter knyttet til internkontroll, risikovurderinger, rømming, biomasse og beredskap. Dette skal sikre at virksomhetene gjennomfører tiltak som hindrer rømming, begrenser forurensning og minimerer skader på laksen. I arbeidet med å forebygge rømming har Fiskeridirektoratet, i samarbeid med næringen, laget en erfaringsbase som gir oversikt og beskriver enkelthendelser.⁸⁶ Alle rapporterte hendelser blir gjennomgått for å avdekke årsaken til rømmingen, og informasjonen om risiko og tiltak legges ut i erfaringsbasen. I tillegg er det laget en egen nettside, hinderomming.no, som administreres av SINTEF Ocean.

Informasjonen etatene mottar er hovedsakelig selvrapportering fra virksomhetene.

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Arbeidstilsynet	Kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges i virksomheter i havbruksnæringen. Oppfølging av tips, arbeidsulykker eller arbeidsrelatert sykdom.	Mottar tips om mulige brudd på regelverk. Arbeidsgiver skal varsle Arbeidstilsynet ved ulykker i virksomheten. Ingen krav til egenrapportering til Arbeidstilsynet, utenom pålegg som gis eller etterspørres i forkant av tilsyn.
Fiskeridirektoratet	Kontroll og tilsyn med at regler i akvakulturloven og tilhørende forskrifter etterleves, både overfor oppdrettsvirksomhetene og vare- og tjenesteleverandørene til havbruksnæringen. Søknader om dispensasjon.	• Akvakulturregisteret • Informasjon fra tilsyn • Månedlig innrapportering av biomasseopplysninger • Innrapportering av miljøundersøkelser • Melding om rømming eller mistanke om rømming • Innrapportering anleggssertifikat • Bruk og utslipp av legemidler



NTAES

⁸⁵ Fartøy som bare avluser trenger ikke godkjenning.

⁸⁶ Fiskeridirektoratet. (u.å.). [Erfaringsbasen](http://erfaringsbasen.no).



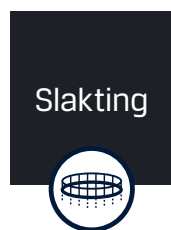
Havforskningsinstituttet	Koordinerer overvåkning, forskning og rådgiving som gjelder lakselusinfestasjon på vill laksefisk langs norskekysten, på oppdrag fra Mattilsynet og Nærings- og fiskeridepartementet. Leveres styringsgruppe som gir råd til departementet. Knyttet til trafikklyssystemet. Ansvarlig for «Rømt oppdrettslaks i vassdrag», nasjonalt overvåkningsprogram (på oppdrag fra Fiskeridirektoratet).	Data knyttet til undersøkelsene.
Mattilsynet	• Veiledning • Inspeksjon • Prøvetakning • Dokumentkontroll • Søknads- og dispensasjonsordninger • Risikobaserte tilsyn • Prioriterte områder	Informasjon og data fra næringen: • Lakselusrapport • Biomasserapport via Altinn • Legemiddelbruk via Mattilsynets skjematjeneste Innhenting av data: • Fiskeridirektoratet (Akvakulturregisteret) • ID fra Enhetsregisteret/ Folkeregisteret
Miljødirektoratet	Behandler klager på statsforvalterens vedtak i akvakultursaker. Myndighet for utslipp fra legemiddelbehandling i brønnbåt og transportvann fra brønnbåt.	Informasjon knyttet til klagesaker.
Nærings- og fiskeridepartementet	Fastsetter fargene på produksjonsområdene i trafikklyssystemet.	• Råd fra styringsgruppen for vurdering av lusepåvirkning • Rapport fra ekspertgruppen • Rapporter fra Havforskningsinstituttet, NINA, Veterinærinstituttet og SINTEF





Sjøfartsdirektoratet	Krav til bygging og utrusting av fartøy. Gyldig fartøysinstruks. Forvalter konvensjon om arbeidsvilkår i fiskerisektoren (ILO 188).	Informasjon fra egne tilsyn. Oversikt over fartøy med fartssertifikat.
Skatteetaten	• Godkjenne eller avslå registrering av virksomhet i Mva-registeret • Behandle/kontrollere mva-meldinger • Ta imot a-meldinger • Behandle/kontrollere skattemelding • Stedlig kontroll av virksomheter (skatt, mva. og arbeidsgiveravgift)	Informasjon og data fra næringen: • Omsetning i mva-melding • Omsetning, kostnader, skatt, mm., rapportert i Skattemelding • Arbeidstakere i Aa-registeret • Lønn via a-melding Innhenting av data: • Næringsoppgaver • Skattemelding • Mva-melding • A-melding • Folkeregisteret • Årsoppgaver fra banker, VPS • Aksjonærregisteret • Valutaregisteret
Statsforvalteren	Fører tilsyn med at oppdrettsanlegg overholder de rammene og vilkår som er fastsatt i tillatelsen. Myndighet ved utslipp ved oppdrettsanlegget eller ved mottaket/slakteriet.	Informasjon fra søknad og vedtak.





Slakting

Slakterier må være godkjent av Mattilsynet. Oppdrettsvirksomheter må melde fra til Mattilsynet om planlagt slakting av laks. Mattilsynet skal også motta slaktemelding med opplysninger om mengde og kvalitet. Mattilsynet gjennomfører kontroller for å sikre mattrygghet og dyrevelferd. Oppdrettsvirksomhetene skal rapportere slaktedata til Fiskeridirektoratet.

Data og dokumentasjon fra virksomhetene til Fiskeridirektoratet og Mattilsynet baserer seg i hovedsak på selvrapportering.

Oversikt i tabell

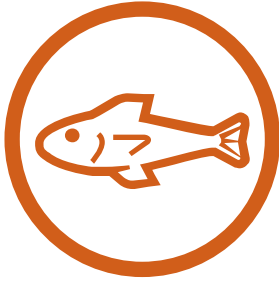
Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Arbeidstilsynet	Kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges i virksomheter i havbruksnæringen. Oppfølging av tips, arbeidsulykker eller arbeidsrelatert sykdom.	Mottar tips om mulige brudd på regelverk. Arbeidsgiver skal varsle Arbeidstilsynet ved ulykker i virksomheten. Ingen krav til egenrapportering til Arbeidstilsynet, utenom pålegg som gis eller etterspørres i forkant av tilsyn.
Fiskeridirektoratet	Tilsagn om tillatelse til slaktermerd (særtillatelse). Tilsyn.	Akvakulturregisteret. - Innrapportering anleggs-sertifikat - Melding om rømming og mistanke om rømming - Slaktedata
Justervesenet	- Tilsyn med vekter - Teknisk kontrollorgan og kalibreringstjenester Avgiftsfinansiert.	Opplysninger om når det er foretatt brudd på sikring (fysisk/digital plombering) og feilsituasjoner.
Mattilsynet	- Godkjenner slaktevirksomheter - Veileder - Inspiserer og reviderer - Utfører prøvetakning Tilsynsfrekvens avhenger av risikovurdering og eventuelt hendelser som oppstår. Utsteder sertifikat ved eksport til tredjeland.	Informasjon og data fra næringen: - Virksomhet melder fra om planlagt slakt - Slaktemelding (mengde og kvalitet) Innhenting av data: - Enhetsregisteret - Notifikasjon fra andre lands myndigheter





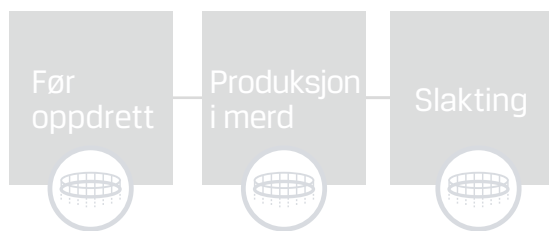
Miljødirektoratet	Myndighet for å behandle klager på vedtak etter forurensningsloven.	Tilsynsdatabase som deles med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og statsforvalteren. • Virksomhetsinformasjon • Geografisk plassering • Produksjonsramme • Innlevering av farlig avfall
Skatteetaten	• Godkjenne eller avslå registrering av virksomhet i Mva-registeret • Behandle/kontrollere mva-meldinger • Ta imot a-melding • Behandle/kontrollere skattemelding • Stedlig kontroll av virksomheter (skatt, mva. og arbeidsgiveravgift)	Informasjon og data fra næringen: • Omsetning i mva-melding • Omsetning, kostnader, skatt, mm., rapportert i skattemeldingen • Arbeidstakere i Aa-registeret • Lønn i a-melding Innhenting av data: • Næringsoppgave • Skattemelding • Mva-melding • A-melding • Folkeregisteret • Årsoppgaver fra banker, VPS • Aksjonærregisteret • Valutaregisteret
Statsforvalteren	Har vedtaksmyndighet i forurensningsloven. Foredlingsvirksomheter er regulert gjennom tillatelse etter forurensningsloven eller forskrift.	Felles database med Miljødirektoratet. Tilsynsdatabase som deles med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og Miljødirektoratet.



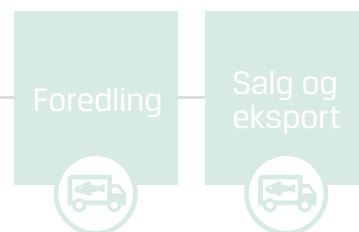


Forvaltning

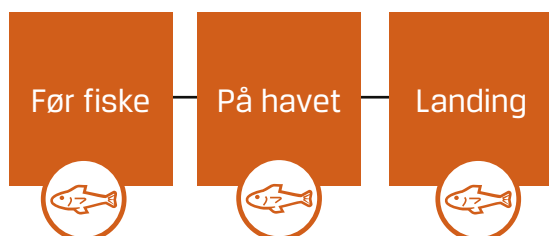
Havbruk



På land



Fiskeri

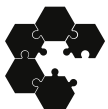


Politiets oppgaver

Politiet bistår og samarbeider med forvaltningsaktørene i alle ledd av verdikjedene. Oppgavene er beskrevet i politiloven: § 2 nr. 5: Politiet skal på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet gjennomfører kontroller i hele verdikjeden. De utfører også kontroller i utlandet.



NTAES

Før fiske



Før fiske

Gjennom registrering, tildeling av tillatelser og kvoteregulering skal forvaltningsorganene sikre at fiskerne og deres fartøy tilfredsstiller kravene i gjeldende lovgivning.⁸⁷ Videre regulerer etatene tilgangen til fiske i ulike områder og av forskjellige fiskearter for å sikre at ressursene i havet utnyttes på en bærekraftig måte.⁸⁸

Fiskeridirektoratet har en nøkkelrolle i å regulere adgangen til yrkesmessig fiske. Direktoratet tildeler ervervstillatelse, konsesjon og deltakeradgang, og kontrollerer at vilkårene er oppfylt. Nærings- og fiskeridepartementet er øverste myndighet for kvotereguleringene, men Fiskeridirektoratet deltar i fastsettelsen av årlige reguleringer for kvoter, innsatsreguleringer, og redskaps- og områdebegrensninger. De fleste av registrene knyttet til fisket forvaltes av Fiskeridirektoratet, fordi direktoratet har overordnet ansvar for ressurskontrollen av fiskeriene.

Sjøfartsdirektoratet har, sammen med Mattilsynet, forvaltningsoppgaver knyttet til fartøy og godkjenning. Sjøfartsdirektoratet stiller krav til bygging og utrustning av fiskefartøy, og utsteder fartssertifikatet som gir fartøy over 15 meter rett til å seile i bestemte områder.

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Fiskeridirektoratet	Tildele ervervstillatelse, konsesjoner og deltakeradgang i de ulike fiskeriene. Kontrollere at vilkårene for deltakelse er oppfylt.	- Fartøyregister - Kvoteregister - Fiskermanntallet - Kjøperregister - Historisk merkeregister
Kystvakten	Ressurskontroll av norske og utenlandske fartøy som fisker i norske områder.	Benytter registerdata fra Fiskeridirektoratet. Har informasjon fra gjennomførte kontroller.
Mattilsynet	- Godkjenning av fryse- og fabrikkfartøy - Veiledning og inspeksjon - Søknadsbehandling	Informasjon og data fra næringen: - Fartøyene må selv melde inn sin virksomhet til Mattilsynet Innhenting av data: - Fartøyregisteret hos Fiskeridirektoratet - Enhetsregisteret
Miljødirektoratet	Koordinerer registrering av fiske av anadrome laksefisker med faststående redskaper.	Kontaktopplysninger til fiskeren.



⁸⁷ Se oversikter over regelverk hos henholdsvis [Fiskeridirektoratet](#) og [Sjøfartsdirektoratet](#).

⁸⁸ Fiskeridirektoratet. (2015). [Regelverk og reguleringer](#).

Før fiske



Nærings- og fiskeridepartementet	Fastsetter reguleringsforskrifter for neste år, basert på: • Kvoteforhandlingene med andre land • Råd fra Fiskeridirektoratet • Innspill fra ulike organisasjoner • Politiske føringer	Informasjon fra tidligere års fiskerier.
Skatteetaten	• Godkjenne eller avslå registreringer i Mva-registeret • Tildele d-nummer eller personnummer til utenlandske personer • Registrere/endre bosted i Folkeregisteret	Egne data: • Mva-registeret • Aksjonærregisteret • Øvrige data fra Brønnøysundregistrene Innhenting av data: • Arbeidsgiver i Aa-registeret (NAV) • Registrering i Mva-registeret • Øvrige virksomhetsdata fra Brønnøysundregistrene
Sjøfartsdirektoratet	Fartøy skal ha gyldig fartøysinstruks utstedt av et godkjent foretak, eller farts-sertifikat utstedt av Sjøfartsdirektoratet. Fiskefartøy med lengde 24 meter skal også ha bemanningssertifikat.	Oversikt over fiskefartøy med fartssertifikat utstedt av Sjøfartsdirektoratet.
Statsforvalteren	Før fiske av anadrome laksefisker registrerer fiskerne navn og fiskeplass.	Kontaktopplysninger til fiskeren.



På havet



På havet

Kystvakten og Fiskeridirektoratet har sentrale forvaltningsoppgaver på havet. Kystvakten foretar ressurskontroll av både norske og utenlandske fartøy i norske områder. Kystvakten samarbeider med flere etater for å foreta risikovurderinger.

Fiskeridirektoratet har ansvar for flere av registrene som gjelder virksomhet på havet, herunder oversikt over hvor fartøy befinner seg, og hva som er fisket når og hvor.

De to etatene gjennomfører ressurskontroll for å sikre at ressursuttaket er bærekraftig, og for å redusere omfanget av ulovlig fiske og utkast.

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Fiskeridirektoratet	Ressurskontroll. Alle yrkesfiskere skal rapportere fangst og aktivitet på havet til Fiskeridirektoratet. • Kontrollerer om bord på fartøy • Kontrollerer landing og omsetning av fisk • Fangstrapportering • Kontrollerer fangst opp mot kvoter	• Vessel Monitoring System (VMS): registrering av hvor fartøy er og har vært • Elektronisk Rapportering (ERS): hva fartøyet har fisket, samt når og hvor • Kystfiskeappen: fartøy 13–15 meter rapporterer fangstmelding
Fiskesalgslagene	Salgslagene fører kontroll med ressursuttak, gir rammer for fiskeflåten og har kontroll på mengde fisk som kan auksjoneres.	Får melding fra fartøy med fangst som skal landes. Har historikk på dette.
Kystvakten	Ressurskontroll av norske og utenlandske fartøy som driver fiske i norske områder.	Benytter registerdata fra Fiskeridirektoratet. Har informasjon fra gjennomførte kontroller.
Mattilsynet	Kan foreta tilsyn, alene eller i samarbeid med Kystvakten ved behov.	Kystvakten varsler om forhold de mener Mattilsynet må følge opp.
Miljødirektoratet	Ansvar for sjølaksefiske og bifangst.	Informasjon om hvem som har fisket hvor.



På havet



Skatteetaten	Mottar a-melding.	Informasjon og data fra næringen: • Arbeidstakere i Aa-registeret og lønn via a-meldingen Innhenting av data: • Arbeidsgiver i Aa-registeret • Arbeidstakere som har fått lønn via a-melding eller er registrert som arbeidstaker i Aa-registeret • Folkeregisteret • Årsoppgaver fra banker, VPS • Aksjonærregisteret • Valutaregisteret
Sjøfartsdirektoratet	Tilsyn og kontroll av fartøy til havn. Kontrollerer at skipsarbeiderlovens bestemmelser følges i virksomheter som opererer til sjøs.	Mottar informasjon fra Kystvakten dersom det oppdages noe av relevans.
Tolletaten	Kan kontrollere vareførsel på sjøen. Samarbeid med blant annet Kystvakten.	Tolldeklarasjon.



NTAES

Landing



Landing

For at landingen skal imøtekomme krav i lov og forskrift, må opplysningene på landings- og sluttseddel være korrekte. Flere etater utfører fysisk tilsyn og kontroll ved fiskemottakene for å sikre at landinger utføres i henhold til regelverket.

Fiskesalgslagene er tildelt forvaltningsoppgaver som innebærer ressurs- og kvotekontroll. Fiskesalgslagene benytter seg av informasjon fra fiskebåtenes ERS-rapportering, landings- og sluttseddel. Opplysningene på sedlene registreres i hovedsak manuelt. All betaling mellom fisker og kjøper går via fiskesalgslaget. Seddelopplysninger er sentrale i Fiskeridirektoratets, Skatteetatens og Tolletatens arbeid og kontroll. Noen fiskesalgslag har i tillegg oppgaver knyttet til kvalitetskontroll for Mattilsynet. Justervesenet har ansvar for tilsyn med vekter som fiskemottakene benytter.

Fiskeridirektoratet gjennomfører etterfølgende kontroller på om mengden fisk som er landet stemmer overens med registreringer på landings- og sluttsedlene.

Foredlingsprosessen kan begynne ved landing.

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Arbeidstilsynet	Kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges i virksomheten hvor fisken landes. Oppfølging av tips, arbeidsulykker eller arbeidsrelatert sykdom.	Mottar tips om mulige brudd på regelverk. Arbeidsgiver skal varsle Arbeidstilsynet ved ulykker i virksomheten. Benytter egne systemer og samarbeid med andre etater under kontroll.
Fiskeridirektoratet	Kontrollerer kjøpere, landing og omsetning av fisk (for å sikre bærekraftig forvaltning av viltlevende marine ressurser).	Oversikt over (registrert) landet volum og godkjente førstehåndskjøpere. Slutt- og landingsseddel.
Fiskesalgslagene	Ressurs- og kvotekontroll. Fiskesalgslagene forvalter førstehåndsomsetningen av fangst ved landing.	- Fangstdagbok - Landings- og sluttseddel - Kvoteoversikt
Justervesenet	- Måltekniske krav i landingsforskriften - Tilsyn med vekter - Teknisk kontrollorgan og kalibreringstjenester Avgiftsfinansiert.	Feilsituasjon i måling og brudd på sikring.
Mattilsynet	Inspeksjon av norske og utenlandske fartøy og mottak.	Informasjon fra fiskesalgslagenes hjemmesider.



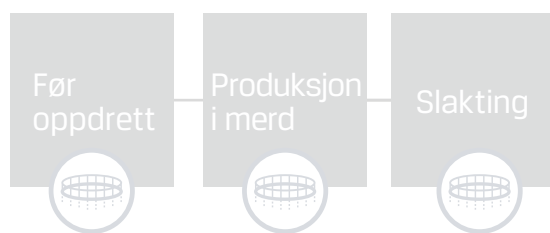
Landing 	Skatteetaten	- Behandle mva-meldinger - A-melding - Arbeidsgiveravgift - Skatt	- Omsetning i mva-melding - Det som er rapportert i skattemeldingen (omsetning, kostnader, skatt mm) - Registrerte arbeidstakere (Aa-registeret) og lønn (a-melding)
	Tolletaten	Dokumentkontroll av toll-deklarasjoner og andre grunnlagsdokumenter til utenlandske fartøy. Fysisk kontroll kan gjennomføres etter dokumentkontroll.	- Tolldeklarasjon grunnlagsdokumenter ved kontroll - Fartøysdeklarasjon - Lastdeklarasjon - Mannskapsliste



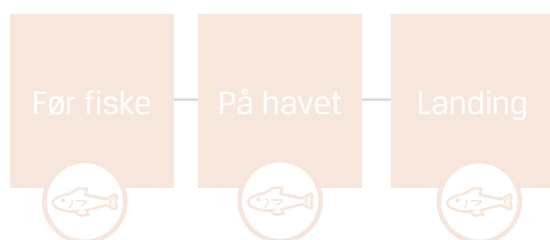


Forvaltning

Havbruk



Fiskeri



På land



Politiets oppgaver

Politiet bistår og samarbeider med forvaltningsaktørene i alle ledd av verdikjedene. Oppgavene er beskrevet i politiloven: § 2 nr. 5: Politiet skal på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet gjennomfører kontroller i hele verdikjeden. De utfører også kontroller i utlandet.



NTAES

Foredling



Foredling

Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet og Mattilsynet har nøkkelroller i forvaltningen av foredlingsvirksomheter i fiskeri- og havbruksnæringen. Foredlingsvirksomheter må godkjennes av Mattilsynet. Mattilsynet mottar også rapporteringer og gjennomfører tilsyn i foredlingsvirksomheter for å sikre mattryggheten. Foredlingsvirksomheter som også er mottaksanlegg og førstehåndskjøpere av fisk er underlagt regelverk som forvaltes av Fiskeridirektoratet.

Kontroll og tilsyn av HMS og arbeidsmiljø er Arbeidstilsynets ansvar. Tilsyn skjer blant annet på bakgrunn av melding om ulykke og mistanke om dårlige arbeidsforhold. Arbeidsgiver plikter å melde fra til Arbeidstilsynet ved arbeidsulykker. Fiskeindustrien, herunder foredlingsvirksomhetene, er den eneste delen av fiskeri- og havbruksnæringen hvor det er innført lovpålagt minstelønn.⁸⁹ Arbeidstilsynet samarbeider her med en rekke aktører, blant annet Fiskeridirektoratet, NAV, Skatteetaten og Norges Råfisklag.

Foredlingsprosessen kan begynne ved landing.

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Arbeidstilsynet	Kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges i virksomheter som foredler fisk. Oppfølging av tips, arbeidsulykker eller arbeidsrelatert sykdom.	Mottar tips om mulige brudd på regelverk. Arbeidsgiver skal varsle Arbeidstilsynet ved ulykker i virksomheten. Benytter egne systemer og samarbeider med andre etater under kontroll: • Fiskeridirektoratet • NAV • Skatteetaten • Norges Råfisklag (på fiskemottak for hvitfisk) Dersom virksomheten skal gjøre byggetekniske endringer eller føre opp et nytt bygg skal de sende inn dokumentasjon.
Fiskeridirektoratet	Kontrollerer kjøpere, landing og omsetning av fisk (for å sikre bærekraftig forvaltning av viltlevende marine ressurser).	Oversikt over (registrert) landet volum og godkjente førstehåndskjøpere. Slutt- og landingsseddel.
Justervesenet	Tilsyn med innhold i ferdigpakkede produkter. Tilsyn med vekter.	Opplysninger om når det er foretatt brudd på sikring (fysisk/digital plombering) og feilsituasjoner.



⁸⁹ Lovdata. (2018). [Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter](#).

Foredling



Mattilsynet	• Godkjenner foredlingsvirksomheter • Veileder • Inspiserer og reviderer Tilsynsfrekvens avhenger av en risikovurdering og eventuelle hendelser som oppstår.	Informasjon og data fra næringen: • Virksomheter plikter å melde fra dersom de mistenker at varen de har produsert kan være helseskadelig Innhenting av data: • Enhetsregisteret • Notifikasjoner fra andre lands myndigheter
Miljødirektoratet	Myndighet for å behandle klager på vedtak etter forurensningsloven.	Tilsynsdatabase som deles med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og statsforvalteren. • Virksomhetsinformasjon • Geografisk plassering • Produksjonsramme • Innlevering av farlig avfall
Skatteetaten	• Godkjenne eller avslå registrering i Mva-registeret • Behandle/kontrollere mva-meldinger • Ta imot a-melding • Behandle/kontrollere skattemelding • Stedlig kontroll av virksomheter (skatt, mva. og arbeidsgiveravgift)	Informasjon og data fra næringen: • Omsetning i mva-melding • Omsetning, kostnader, skatt, mm., rapportert i skattemelding • Arbeidstakere i Aa-registeret • Lønn via a-melding Innhenting av data (egen og fra andre etater): • Næringsoppgave • Skattemelding • Landinger i utlandet (TVINN) • Mva-melding • A-melding • Årsoppgave som viser fiskernes salg til fiskesalgslagene siste år • Folkeregisteret • Årsoppgaver fra banker, VPS • Aksjonærregisteret • Valutaregisteret
Statsforvalteren	Har vedtaksmyndighet knyttet til forurensningsloven. Foredlingsvirksomheter er regulert gjennom tillatelse etter forurensningsloven eller forskrift.	Felles database med Miljødirektoratet. Tilsynsdatabase som deles med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og Miljødirektoratet.



Salg og eksport



Salg og eksport

Salg og eksport av fisk er regulert både av norske og internasjonale lover og prosedyrer. Forvaltningen handler om å sikre at virksomhetene betaler skatt og avgift, at fisken er merket med korrekt opprinnelse og at eksporten foregår i henhold til handelsavtalene.

Fiskesalgslagene har sentrale forvaltningsoppgaver ved salg og omsetning av villfisk fra fisker til kjøper. Kjøpere av fangst må være registrert i kjøperregisteret, og alt salg skal foregå via et fiskesalgslag. For at en fisker skal kunne selge direkte til forbruker må det søkes om dispensasjon hos fiskesalgslaget.

Salg av oppdrettsfisk er, i motsetning til salg av villfisk, ikke knyttet til fiskesalgslagene. Omsetningen her gjennomføres ved avtale mellom kjøper og selger, enten i spotmarkedet eller gjennom fastprisavtaler.⁹⁰

Ved eksport av både villfisk og oppdrettsfisk har Tolletaten forvaltningsansvaret. Toll-etaten mottar registreringer av all eksport av fisk i det elektroniske fortollingssystemet TVINN.⁹¹ Før eksport av fisken skal eksportdeklarasjonen være godkjent av Tolletaten.

Ved transport av fisken, til salgssted eller til eksport, stilles det krav til trafiksikkerhet og mattrygghet. Statens Vegvesen og Arbeidstilsynet samarbeider for å følge opp utøvelsen av informasjons- og påseplikt til bestillere av transporttjenester. Mattilsynet godkjenner transportkjøretøy som benyttes når fisk fraktes til salgssted eller ved eksport. I tillegg er det krav til mulighet for å spore fisken i tilfeller der fisken inneholder farlig smitte eller parasitter.⁹²

Oversikt i tabell

Etat	Forvaltningsoppgave	Informasjon og data
Arbeidstilsynet	Kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges i virksomheten. Kontroll av HMS og hviletidsbestemmelser. Leder Treparts bransjeprogram transport.	Det rapporteres ikke direkte til Arbeidstilsynet. Har samarbeidsavtale med Statens vegvesen. Planlagt felles tilsynsstrategi med politiet (UP), Tolletaten, Skatteetaten og Statens vegvesen.
Fiskeridirektoratet	Etterfølgende kontroller. Kontrollerer kjøp mot salg. Verifisere fangstsertifikater.	Oversikt over fangstsertifikater.
Mattilsynet	Utsteder helsesertifikater for hvert eksportparti som skal til land utenfor EU/EØS (70 000 sertifikater årlig). Kontrollere etterlevelse av krav til temperatur og hygiene ved transport av fisken.	Informasjon og data fra næringen: - Virksomhetene plikter å melde fra til Mattilsynet dersom de mistenker at varen de har produsert er helsefarlig - Detaljert informasjon om hvert eksportparti som skal til land utenfor EU/EØS Innhenting av data: - Enhetsregisteret



NTAES

⁹⁰ NOU 2019: 18. (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet. Kap. 3.3.1 (s. 32). Finansdepartementet.

⁹¹ Toll. (2020). Deklarering i TVINN.

⁹² Mattilsynet. (2016). Krav til transport av mat.

Salg og eksport



Miljødirektoratet	Miljødirektoratet behandler CITES-søknader og utsteder CITES-tillatelser som er nødvendig ved eksport av arter listet av CITES.	Informasjon i forbindelse med CITES-søknad. Dette rapporteres til CITES-sekretariatet.
Norges Sjømatråd	Forvaltningsoppgaver gitt i fiskeeksportloven. Blant annet registrering av eksportører.	Liste over godkjente eksportører av norsk sjømat.
Skatteetaten	- Godkjenne eller avslå registrering av virksomhet i Mva-registeret - Behandle/kontrollere mva-meldinger - Ta imot a-melding - Behandle/kontrollere skattemelding - Stedlig kontroll av virksomheter (skatt, mva. og arbeidsgiveravgift)	Informasjon og data fra næringen: - Omsetning i mva-melding - Omsetning, kostnader, skatt, mm., rapportert i skattemeldingen - Arbeidstakere i Aa-registeret - Lønn i A-melding Innhenting av data: - Næringsoppgave - Skattemelding - Mva-melding - A-melding - Årsoppgave som viser fiskernes salg til fiskesalgslagene siste år - Folkeregisteret - Årsoppgaver fra banker, VPS - Aksjonærregisteret - Valutaregisteret
Statens vegvesen	Kontroll av kjøretøy med vekt på trafiksikkerhet, arbeidstid og hviletid, konkurransevilkår. Kontroll av transportvirksomheter.	- Etterretningsinformasjon - Kontrollregister over alle kontroller - Nasjonale transportløyve-, kjøretøy- og førerkortregister
Tolletaten	Dokumentkontroll av tolldeklarasjon, enkeltkontroll før eksport (deklarasjonskontroll) eller kontroll av flere deklarasjoner i ettertid (etterkontroll/ regnskapskontroll).	Tolldeklarasjon. Ved kontroll skal eksportør presentere de grunlagsdokumenter som anses nødvendige, blant annet faktura, fraktbrev, opprinnelsesbevis og spesielle tillatelser. Enkelte arter er regulert av CITES.







Mulighetsrom for lovbrudd i næringene

Ulike kombinasjoner av stor verdiskaping, fragmentert forvaltningsansvar, lav oppdagelsesrisiko og ineffektivt rapporteringsregime gir mulighetsrom for lovbrudd.

Kontrollmyndighetenes innsats har i all hovedsak rettet seg mot fiskerinæringen, og kontrollregimet har vært gjenstand for en grundig utredning.⁹³ I januar 2021 presenterte regjeringen nye tiltak mot fiskerikriminalitet som en oppfølging av utredningen.⁹⁴

Omsetningen i fiskerinæringen var 21,6 milliarder i 2019 mens havbruksnæringen omsatte for 71,7 milliarder.⁹⁵ Næringer med store verdier og for lite helhetlig forvaltning og kontroll er sårbare for kriminalitet.

«Vi vet at der det er store verdier involvert, forekommer det også kriminalitet»

– Tidligere fiskeriminister Odd Emil Ingebrigtsen om vinterfisket.⁹⁶

Sporbarhet

Manglende sporbarhet i fiskeri- og havbruksnæringen er en utfordring for kontrollarbeidet. Registreringer utføres hovedsakelig manuelt og kan være utfordrende å etterprøve. Det åpner for at fisk kan bli landet uten å bli registrert, noe som gjør det vanskelig å ha kontroll på råvareuttaket. Uregistrerte uttak forplanter seg gjennom verdikjeden. Kontroll i en del av verdikjeden vil derfor bare kunne avdekke brudd-



NTAES

⁹³ NOU 2019: 21 (2019). Framtidens fiskerikontroll. Nærings- og fiskeridepartementet.

⁹⁴ Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). Lanserer nye tiltak mot fiskekrim. Regjeringen.

⁹⁵ Statistisk Sentralbyrå. (2020). Fiskeri, og Statistisk Sentralbyrå. (2020). Akvakultur.

⁹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). Storkontroll i vinterfisket. Regjeringen.

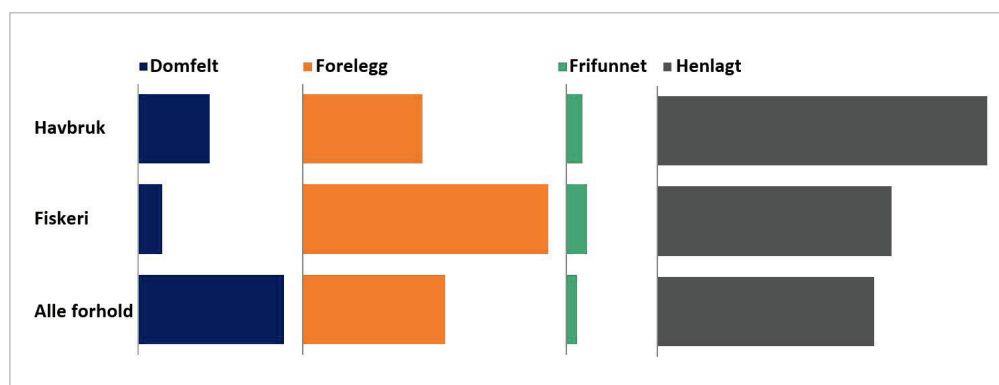
stykker av kriminaliteten. Oppdagelsesrisikoen er lav ved eksport, fordi få utførsler blir gjenstand for kontroll. Norge eksporterte fisk for over 100 milliarder i 2020.⁹⁷ Nye tiltak mot kriminalitet i fiskerinæringen skal forbedre rapportering, øke sporbarhet og styrke samarbeidet mellom politiet og kontrolletatene. For havbruksnæringen er det ikke meldt om tilsvarende tiltak.

Geografisk plassering

Geografisk plassering påvirker prioritering og effektivitet i kontrollarbeidet. Næringene er plassert langs kysten av Norge, ofte i stor avstand fra politiet og kontrolletatene. Uvarslet ankomst vanskeliggjøres av avsidesliggende beliggenhet. Lokalsamfunn og virksomheter i næringene er gjensidig avhengig av hverandre med hensyn til sysselsetting og arealtilgang. Avhengighetsforholdet kan påvirke tilbøyelighet for å melde fra ved mistanke om kriminalitet.

Flere frifinnelser, færre domfellelser

Et omfattende og komplekst regelverk stiller høye kompetansekrav til innsikt i næringene. Fragmentert kontroll- og forvaltningsansvar fører ofte til at flere etater får oppfølgingsansvar hvis det avdekkes lovbrudd. Det offentlige sanksjonsmuligheter skal ta hensyn til forholdsmessighet mellom lovbruddets alvorlighet og aktuelt sanksjoneringsiltak, samtidig som kravet til bevisbyrde øker i takt med hvor inngripende sanksjoneringsiltaket vurderes å være. Sanksjoneringen går fra mindre inngripende forvaltningstiltak, via administrative sanksjoner til strafferettslige reaksjoner. Påtalemyndighetens tiltale om fengselsstraff er det mest inngripende virkemiddelet det offentlige har.



Forhold fra politiets straffesaksregister, rettskraftig avgjørelse 01.01.2015–31.12.2019. Avgjørelser for personer og virksomheter i fiskeri- og havbruksnæringen sammenlignet med alle avgjørelser i hele registeret.

Når lovbrudd avdekkes ved kontroller må forholdene dokumenteres. Kontrolletatenes bevismateriale blir ofte sentrale i politiets etterforskning.

Hvis vi sammenligner rettskraftige avgjørelser for alle forhold i politiets straffesaksregister i en gitt periode, med rettskraftige avgjørelser for personer og virksomheter i fiskeri- og havbruksnæringen i samme periode, finner vi at det er flere frifinnelser og færre domfellelser for



NTAES

⁹⁷ Statistisk Sentralbyrå. (2021). [Faktaside om fisk](#).

personer og virksomheter knyttet til fiskeri- og havbruksnæringen. Statistikken viser at forhold knyttet til næringene henlegges i betydelig grad, som oftest på grunn av bevisets stilling. Henleggelsene kan indikere at et komplekst regelverk gjør sakene utfordrende å etterforske, at bevismateriale er utfordrende å sikre i tilstrekkelig grad til å kunne ta ut tiltale, eller at sakene ikke prioriteres av politiet og påtalemyndigheten. Uavhengig av årsaken til at sakene henlegges kan konsekvensen være at alvorlige handlinger forblir usanksjonert.

«Det må ikke bli slik at de som begår mindre alvorlige overtredelser av akvakulturlovgivningen, får sin straff gjennom overtredelsesgebyr, mens de som begår alvorlige overtredelser av denne lovgivningen, slipper unna.»

– Hans Tore Høviskeland, førstestatsadvokat i Økokrim, om straffesaker som gjelder rømming av oppdrettsfisk.⁹⁸

Forvaltningens bevisinnhenting

Mattilsynet avdekket et stort antall lakselus under tilsyn hos en havbruksvirksomhet. Virksomheten ble anmeldt for brudd på dyrevelferdsloven og matloven, og for at det ikke var iverksatt tilstrekkelig tiltak. Politiet utstedte forelegg på flere millioner kroner til virksomheten, som ikke ble vedtatt. Bevisførselen i tingretten besto blant annet av bilder av skadet fisk fra tilsyn og rapporter fra Havforskningsinstituttet angående hvilken skade lakselus medfører.

Retten fastslo at det var liten tvil om at bildebevisene vitnet om dyr som var påført store lidelser, og som isolert sett overskred lovens grenser. Det var derimot tvil om hvor representative bilder av enkeltfisk var for fiskens tilstand. Omfanget måtte bevises å være større for at skadene skulle betraktes som lovbrudd, og for å konstatere straffbarhet. En vektlagt vitneforklaring fra en ansatt i virksomheten forklarte at det var mye lakselus, men ikke mye skader. Virksomheten ble frifunnet.

Underrapportering

Fiskeridirektoratet anmeldte en virksomhet for underrapportering. I anmeldelsen ble det vektlagt at det er få kontroller ved landing, og at det derfor er viktig å reagere når det blir avdekket lovbrudd. Et overtredelsesgebyr utstedt av Fiskeridirektoratet ville maksimalt utgjort en fjerdedel av virksomhetens fortjeneste.

Saken ble henlagt på bevisets stilling. Fiskeridirektoratet påklagde henleggelsen, da de mente saken var godt dokumentert. Henleggelsen ble begrunnet med at det var vanskelig å bevise saken, og påpeke skyld, da det hadde vært endringer i virksomhetens ledelse. Ressurser brukt på å etterforske saken ble vurdert opp mot sannsynligheten for at virksomheten ville bli straffet. Henleggelsen ble opprettholdt av statsadvokaten.

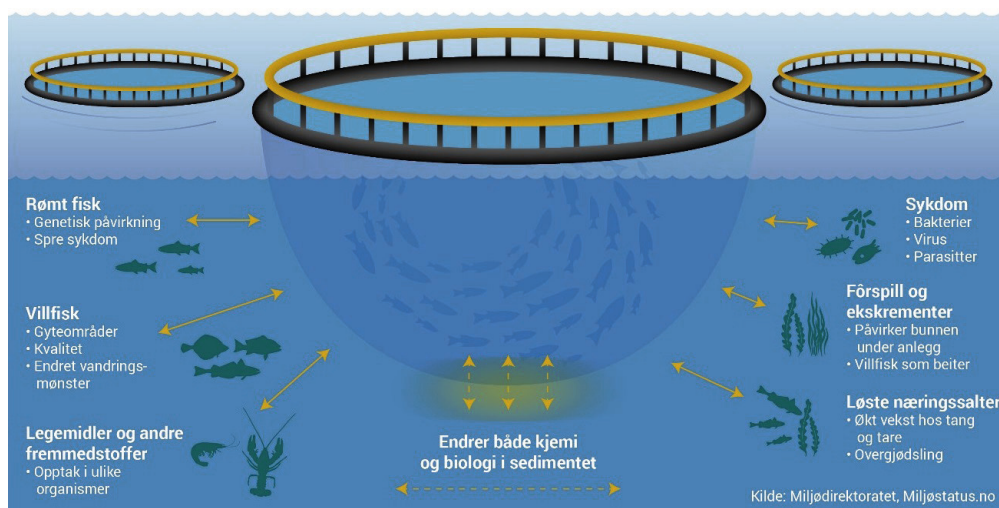


⁹⁸ Høviskeland, H. T. (2019). Akvakulturkriminalitet – fra rømming til dyrevelferd (s. 351-364). Festschrift til Tor-Aksel Busch. Gyldendal.



Mulighetsrom – havbruk

Kriminalitet i havbruk er kompleks og innbefatter en rekke ulike former for lovbrudd. Straffesaker de siste årene på dyrevelferd, lakselus, rømming, overskridelse av maksimalt tillatt biomasse, overtredelse av forurensningsloven og brudd på arbeidsmiljølovgivningen viser et fragmentert forvaltningsansvar og avhengighet til spesialkompetanse. Felles for lovbruddene er at de ofte er profittmotiverte.



Bildet illustrerer miljøpåvirkningen fra oppdrett.

Utslipp avhenger av stående biomasse og størrelsen på oppdrettsanlegg. Forekomst av lakselus øker i takt med biomasse. Overproduksjon kan føre til svekket kontroll ved rømming. Rømming utgjør en trussel for vill laksefisk ved at den fører med seg lakselus, sykdommer og genetiske egenskaper.

Beslutningsprosesser i havbruksnæringen er underlagt lovverk og politiske føringer om lønnsomhet og vekst som kan utfordre ivaretagelse av miljømessig bærekraft.

Trafikklssystemet skal ivareta forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i havbruksnæringen. Systemet regulerer produksjonskapasiteten i norsk oppdrett, og avgjør om oppdrettsanleggene kan øke, iverksette tiltak/reducere eller opprettholde produksjon. Påvirkning av lakselus på vill laksefisk er satt som eneste miljøindikator. Annet utslipp med negative miljøkonsekvenser påvirker ikke veksten virksomhetene kan få. Ved å utelate alle andre miljøindikatorer enn lakselus, vurderer ikke trafikklssystemet havbruksnæringens totale miljøpåvirkning.

Inntektene fra Havbruksfondet skal gi kommunene insentiver til å tilrettelegge for oppdrettsnæringen. Når potensielle inntekter for kommunene skal veies mot føre-var-prinsippet og vurdering av samlet belastning på økosystemet, kan ønsket om vekst konkurrere med at miljøhensyn ivaretas.



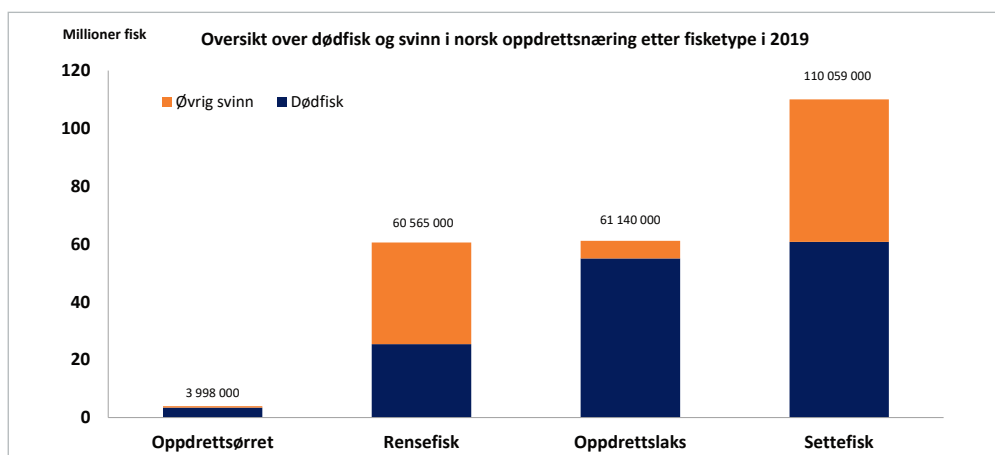


Dødelighet

Dyrevelferdsloven likestiller alle dyrearter. Alle dyr skal ha god velferd uavhengig av nytteverdi.⁹⁹ Framveksten av havbruksnæringen var en av hovedårsakene til at dyrevelferdsloven ble endret i 2010.¹⁰⁰ Antall fisk som lever frem til slakt er ofte brukt som mål på god velferd.¹⁰¹ Mattilsynet påpeker at velferdsindikatoren er mangelfull, fordi god velferd er mer enn bare overlevelse. Fisk som dør har trolig hatt en periode med dårlig velferd i forkant, og en stor del av fisk som overlever kan ha hatt tilsvarende dårlig velferd.¹⁰² Dødstall i en produksjonssyklus kan derfor brukes som et nedre estimat på antall fisk som har opplevd dårlig velferd.

59 millioner matfisk døde i norske oppdrettsanlegg i 2019.¹⁰³ I tillegg ble det satt ut 61 millioner rensefisk som enten døde eller ikke ble gjort rede for etter endt produksjonssyklus.¹⁰⁴ Samlet tap i norske merder var derfor 119 millioner fisk. Tallet øker til 180 millioner ved å inkludere fisk som dør før den settes ut i merd.¹⁰⁵ Dette tilsvarer 493 000 fisk hver dag.

Oppdrettsfisk er den største husdyrproduksjonen i Norge målt i antall dyr, etterfulgt av slaktekylling og rensefisk. I 2019 var samlet dødelighet for utsatt oppdrettsfisk 15,9 prosent, mens rensefisken hadde en innrapportert dødelighet på 42 prosent.¹⁰⁶ Slaktekyllingproduksjon hadde til sammenligning en dødelighet på 2,6 prosent i 2019.¹⁰⁷



⁹⁹ Lovdata. (2009). [Dyrevelferdsloven](#).

¹⁰⁰ Mejdell, C. M. & Stenevik, I. H. (2011). *Dyrevelferdsloven – Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.

¹⁰¹ Mattilsynet. (2017). [Internkontroll i akvakulturnæringa](#).

¹⁰² Mattilsynet. (2020). [Nasjonal tilsynskampanje 2018/2019. Velferd hos rensefisk.](#)

¹⁰³ Fiskeridirektoratet. (2020). [Tap i produksjonen 1997-2019](#).

¹⁰⁴ Fiskeridirektoratet. (2020). [Rensefisk](#), og Stien, L. H., Størkesen, K. V. & Gåsnes, S. K. (2020). [Analyse av dødelighetsdata fra spørreundersøkelse om velferd hos rensefisk](#). Rapporten baserer seg på innrapporterte tall for 2018. Sjømat Norge uttalte i 2020 at det er uvisst hvor det blir av rensefisken som ikke registreres som død, se NRK. (2020). [Folkeopplysningen – Laks](#).

¹⁰⁵ Fiskeridirektoratet. (2020). [Settefiskproduksjon av laks, regnbueørret og ørret](#), og Fiskeridirektoratet. (2021). [Fangst av leppefisk. Totaloversikt \(fartøy, fangst\)](#).

¹⁰⁶ Fiskeridirektoratet. (2020). [Tap i produksjonen 1997-2019](#), og Stien, L. H., Størkesen, K. V. & Gåsnes, S. K. (2020). [Analyse av dødelighetsdata fra spørreundersøkelse om velferd hos rensefisk](#). Rapporten baserer seg på innrapporterte tall for 2018. Sjømat Norge uttalte i 2020 at det er uvisst hvor det blir av rensefisken som ikke registreres som død, se NRK. (2020). [Folkeopplysningen – Laks](#).

¹⁰⁷ Animalia. (2020) [Kjøttets tilstand 2020](#).



I 2011 var svinnet av rensefisk i en produksjonssyklus 100 prosent.¹⁰⁸ Havforskningsinstituttet uttalte den gang at næringen arbeidet med å sikre god velferd for rensefisken. I 2019 var forbruket av rensefisk seksdoblet sammenlignet med 2011-nivå. Samlet svinn var fortsatt 100 prosent.¹⁰⁹ Det er ingen synlig fremgang i rensefiskens evne til å tilpasse seg livet i merdene. Ifølge dyrevelferdsloven skal dyr kun holdes hvis de kan tilpasse seg holdet på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte.¹¹⁰



Overproduksjon

Overproduksjon defineres her som produksjon av oppdrettsfisk som ikke rapporteres for å skjule overtredelser av regelverket om maksimalt tillatt biomasse (MTB). Ulovlig omsetning eller ulovlig eksport av overproduisert fisk vil innebære skatte-, avgifts- og tollunndragelser. Begrensningene i MTB på lokalitetsnivå avhenger av lokalitetens miljømessige bæreevne. Overproduksjon kan også føre til svekket kontroll ved rømming.¹¹¹ Overproduksjon vil også gi større utslipp og økt belastning på økosystemet.¹¹²

Overproduksjon kan bli kamuflert ved feil- og underrapportering til fiskerimyndighetene.¹¹³ Dagens rapporteringsregime med månedlig selvrappotering gir et øyeblikksbilde av den enkelte lokalitet og selskap. Dette gjør det mulig å overskride MTB. En virksomhet kan for eksempel slakte ut en gitt andel biomasse mellom rapporteringstidspunktene og dermed ha en månedlig overskridelse av MTB.¹¹⁴ Forutsatt at forholdet mellom innrapporterte data harmonerer, kan overproduksjon forekomme uten å bli avdekket. Eksempelen nedenfor illustrerer hvordan feil- og underrapportering kan foregå i praksis.

Systematisk underrapportering av biomasse

Fiskeridirektoratet anmeldte en havbruksvirksomhet for jevnlig underrapportering av biomasse. Ifølge Fiskeridirektoratet pågikk overtredelsene systematisk over lengre tid, og ved flere lokaliteter. Virksomheten hadde ifølge Fiskeridirektoratet i tillegg rapportert uriktig antall fisk som var satt ut.

Virksomheten hadde oversteget MTB, men rapporterte lavere snittvekt på fisken for å unngå å bli oppdaget. Da biomassen nærmet seg MTB, selv med underrapportert vekt, slaktet virksomheten ut deler av stående biomasse. Slakterapportene viste

¹⁰⁸ Havforskningsinstituttet (2012). [Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2012](#).

¹⁰⁹ Stien, L. H., Størkesen, K. V. & Gåsnes, S. K. (2020). [Analyse av dødelighetsdata fra spørreundersøkelse om velferd hos rensefisk](#). Rapporten baserer seg på innrapporterte tall for 2018. Sjømat Norge uttalte i 2020 at det er uvisst hvor det blir av rensefisken som ikke registreres som død, se NRK. (2020). [Folkeopplysningen – Laks](#). Næringen rapporterte selv en dødelighet på 42 prosent. Ettersom eventuelt overlevende rensefisk ikke kan gjøres rede for, er svinnet 100 prosent. Næringen rapporterte selv en dødelighet på 42 prosent. Ettersom eventuelt overlevende rensefisk ikke kan gjøres rede for, er svinnet 100 prosent.

¹¹⁰ Lovdata. (2009). [Dyrevelferdsloven](#).

¹¹¹ Fiskeridirektoratet (2020). Havbruksfokus. (Presentasjon).

¹¹² Miljødirektoratet. (2021). [Akvakultur – fiskeoppdrett](#).

¹¹³ Lovdata. (2008). [Akvakulturdriftsforskriften](#).

¹¹⁴ Fiskeridirektoratet (2020). Havbruksfokus. (Presentasjon).



ifølge Fiskeridirektoratet manglende samsvar mellom rapportert vekt på slaktet fisk og fisk som var igjen i merden, selv om de var satt ut på samme tidspunkt. Hvis snittvekten for gjenværende fisk hadde blitt oppjustert til vekten fra slakterapportene, ville virksomheten ha overskredet MTB. Da virksomheten deretter beregnet ny stående biomasse ble ifølge Fiskeridirektoratet ikke hele slaktevolumet trukket fra og misforholdet forsøkt skjult i innrapporterte data.

Biomassen var tilsynelatende innenfor MTB på innrapporteringen, men underestimeringen fremkom ifølge Fiskeridirektoratet tydelig i slakterapportene. Underrapportering av en produksjonsparameter kan ikke utføres uten at de tilknyttede variablene vil få unormale verdier. For eksempel var det mulig å identifisere underrapporteringen ved at forbruket tilsa høyere biomasse enn det som ble rapportert inn.



Lakselus

Lakselus utgjør en av de største utfordringene for fiskevelferden i norsk oppdrettsnæring. Produksjon med for høy forekomst av lakselus er brudd på forskrift om lakselusbekjempelse, samtidig som metoder for å redusere lakselus kan bryte med dyrevelferdsloven. Kostnadsberegningene eller fortjenesten kan være høy ved å unnlate å rapportere inn høye lakselusverdier, og derved for eksempel unngå tidlig utslakting.¹¹⁵ Lave innrapporterte lusetall kan i tillegg gi unntak fra redusert produksjon.¹¹⁶

Lakselus gir velferdsutfordringer for vertsfisken, deriblant redusert vekst og økt dødelighet.¹¹⁷ Lakselus er en naturlig parasitt på all laksefisk i saltvann, men forekomsten vokser i takt med mengden fisk. Oppdrettsanlegg samler mye fisk på et lite område, og gir med det lakselusa flere verter å formere seg på.¹¹⁸

Dømt for falsk forklaring til kontrollmyndighetene

Produksjonssjefen i et akvakulturanlegg ga falsk forklaring til kontrollmyndighetene ved rapportering om telling av lakselus, og for stort volum av notposen i flere merder i forbindelse med rapportering. I flere tilfeller var feilrapporteringen gjort for å skjule at det var for mye fisk i anlegget. Høyesterett uttalte at også uriktig forklaring til andre myndigheter enn domstoler og politi kan rammes av straffeloven § 166¹¹⁹. Ved straffutmålingen ble det fremhevet at både hensynet til miljøet og til næringen tilsier at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt på forsettlig overtredelse. Det ble også vist til betydningen av vern av ulike naturinteresser. Straffen ble fastsatt til fengsel i 60 dager, hvorav 30 dager betinget. I tingretten ble produksjonssjefen idømt bot på 20 000 kroner. Virksomheten vedtok også et forelegg på 2,3 millioner kroner før saken gikk for retten.¹²⁰

¹¹⁵ Økokrim. (2020). Trusselvurdering 2020.

¹¹⁶ Se faktaboks side 11. Se også Havforskningsinstituttet. (2019).

Trafikklusystemet – Hl sin kunnskap

¹¹⁷ Havforskningsinstituttet. (2020). Kunnskapsstatus lakselus 2020 – Effekt av lakselus på vill laksefisk (2010-2019).

¹¹⁸ Veterinærinstituttet. (u.å.). Lakselus.

¹¹⁹ Nå straffeloven § 221 (uriktig forklaring)

¹²⁰ HR-2015-103-A – RT-2015-44.



Høyesterett uttaler i dom at kontroll med lakselusproblemet er en forutsetning for at havbruksnæringen skal kunne videreføres i det omfang den har fått, og for at veksten i næringen skal kunne videreføres.¹²¹

Avlusingsmetoder og dyrevelferd

Skader i forbindelse med avlusing har vært den viktigste årsaken til redusert fiskevelferd de siste årene.¹²² Forskrift om lakselusbekjempelse har som formål å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i villlevende bestander av laksefisk minimaliseres.¹²³ Næringen har derfor med tillatelse fra Mattilsynet tatt i bruk en rekke avlusingsmetoder for å holde lusnivået nede. Til tross for økt antall lusebehandlinger er lusnivået på landsbasis uendret. Den mest brukte avlusingsmetoden er termisk avlusing.¹²⁴ Både termiske og mekaniske lusebehandlinger resulterer i økt dødelighet.¹²⁵

Foretaksstraff for feilrapportering av lakselus

Virksomhetens tidligere daglig leder oppga bevisst uriktig informasjon om antall lakselus. Virksomheten hadde mer lus per laks enn tillatt, og hadde ikke satt i verk nødvendig lusebehandling. Massedød av fisk i forbindelse med slakting brøt med dyrevelferdsloven. Allmennpreventive hensyn, sakens alvor og virksomhetens økonomi ble vektlagt ved straffutmålingen. Virksomheten ble dømt til bot på 6 millioner kroner. I tingretten ble tidligere daglig leder idømt fengselsstraff i 6 måneder, og inndragning av 400 000 kroner. Lagmannsretten skjerpet straffen ved å fradømme daglig leder retten til ledende stilling i noen virksomhet som driver produksjon av akvatiske organismer i to år.¹²⁶

Rensefisk skal spise lakselus av oppdrettslaks. Bruk av rensefisk er en tillatt avlusingsmetode. Ifølge næringen er rensefisk avgjørende for dagens produksjonsvolum.¹²⁷ Samtidig viser en gjennomgang av alle vitenskapelige publikasjoner på området at effekten av rensefisk til avlusning ikke er dokumentert.¹²⁸ Det er heller ikke mulig å behandle

¹²¹ HR-2015-103-A-RT-2015-44. Avsnitt 31.

¹²² Veterinærinstituttet. (2020). [Fiskehelserapporten 2019](#). Se også Veterinærinstituttet. (2021). [Fiskehelserapporten 2020](#).

¹²³ Lovdata. (2012). [Forskrift om lakselusbekjempelse](#).

¹²⁴ Termisk avlusing ble tatt i bruk selv om både dokumentasjon av effekten på fiskevelferd og kunnskapen om effekten på lakselusa var mangelfull. Mattilsynet konkluderte i 2019 med at metoden burde fases ut i løpet av to år dersom ikke ny kunnskap tilsier at metoden kan brukes på en fiskevelferdsmessig forsvarlig måte. Formålet med toårsperioden var å gi oppdrettsnæringen tid til å løse de velferdsmessige utfordringene og omstille seg. Det er satt i gang forskningsprosjekter for å skaffe mer dokumentasjon, men resultatene er ikke klare ennå. Fiskehelserapporten 2020 viser at velferden og dødeligheten ved ikke-medikamentell behandling fortsatt er en utfordring. Mattilsynet sier i 2021 at det vil være mulig å benytte termisk behandling mot lakselus, så lenge effekten er god og behandlingen gjennomføres forsvarlig. Se Mattilsynet. (2020). [Årsrapport 2019](#). Se også Intrafish. (2021). [Mattilsynet om termisk avlusing: Mulig å bruke dersom effekten er god og brukes forsvarlig](#).

¹²⁵ Veterinærinstituttet. (2021). [Fiskehelserapporten 2020](#).

¹²⁶ HR-2016-2507-A.

¹²⁷ Sjømat Norge. (2020). [God folkeopplysning](#).

¹²⁸ Havforskningsinstituttet. (2020). [Trenger mer dokumentasjon på effekten av rensefisk](#), og Havforskningsinstituttet. (2020). [Rensefisk er ingen universalkur mot lakselus](#). Se også Sjømat Norge. (2020). [God folkeopplysning](#).



syk rensefisk, hvilket bryter med dyrevelferdsloven, ifølge forskere fra NINA og Veterinærhøgskolen.¹²⁹

Utsortering av rensefisk fra matfisk beskrives som både svært vanskelig og arbeidskrevende. Oppdrettsnæringen har årlige utgifter på 1,3 milliarder kroner til anskaffelse av rensefisk, og kravet om utfisking medfører ytterligere utgifter.¹³⁰ Næringen ønsker å fjerne utsorteringskravet, samtidig som mangelfull separering før avlusing blir oppgitt å være den hyppigste dødsårsaken til rensefisk.¹³¹

Havforskningsinstituttet peker på dårlig velferd og høy dødelighet for rensefisk som en av de største utfordringene i næringen.¹³² Veterinærinstituttet mener bruken av rensefisk bryter med dyrevelferdsloven.¹³³ Mattilsynet har opplyst at bruken av rensefisk ikke kan forsvares med mindre næringen får kontroll på situasjonen.¹³⁴



Rømming

Rømt oppdrettsfisk er en trussel mot villaksen ettersom den fører med seg lakselus, sykdommer og genetiske egenskaper.¹³⁵ I Norsk rødliste for arter 2021 vurderes villaksen for første gang til å være nært truet. Ifølge Artsdatabanken er innkryssing av rømt oppdrettslaks og lakselus vurdert som de største truslene mot laksen. Infeksjoner knyttet til lakseoppdrett er også en betydelig trussel.¹³⁶

Norges vassdrag, kyst- og havområder er noen av de viktigste leveområdene for atlantisk villaks.¹³⁷ Om lag en fjerdedel av vill atlantisk laks har sin opprinnelse i norske elver. Norge har forpliktet seg internasjonalt til å verne den ville laksefisken.¹³⁸ Oppdrettsfisken har høy påvirkningsgrad og utgjør en høy risiko for vill laksefisk, og fører i tillegg til reduserte laksebestander.¹³⁹ Ett av fem nasjonale lakse-vassdrag¹⁴⁰ er kategorisert med tilstanden dårlig genetisk integritet, mens ett av fire er i svært dårlig tilstand.¹⁴¹ Havforskningsinstituttets risikovurdering for 2021 viser «at det også i de kommende år vil være moderat til høy risiko for ytterligere genetisk endring som følge av rømt oppdrettslaks i ville bestander i store deler av landet».¹⁴²

¹²⁹ Mo, T. A. & Poppe, T. T. (2019). Hvorfor er det ingen som bryr seg om dyrevelferd hos rensefisk? Se også NRK. (2020). Folkeopplysningen – Laks.

¹³⁰ Fiskeridirektoratet. (2020). Rensefisk.

¹³¹ Mattilsynet. (2020). Nasjonal tilsynskampanje 2018/2019 – Velferd hos rensefisk.

¹³² Havforskningsinstituttet. (2020). Trenger mer dokumentasjon på effekten av rensefisk.

¹³³ Dagens Næringsliv. (2020). Mener laksenæringen ikke er bærekraftig.

¹³⁴ Mattilsynet. (2020). Nasjonal tilsynskampanje 2018/2019. Velferd hos rensefisk.

¹³⁵ Havforskningsinstituttet. (2020). Rømt oppdrettslaks i norske vassdrag.

¹³⁶ Artsdatabanken. (2021). Norsk rødliste for arter 2021.

¹³⁷ Klima- og miljødepartementet. (2020). Foreslår auka straff mot ulovleg fiske av vill laksefisk.

¹³⁸ Veterinærinstituttet. (2020). Villfisk. Se også Miljødirektoratet. (2011). Den nordatlantiske laksevernorganisasjonen (NASCO)

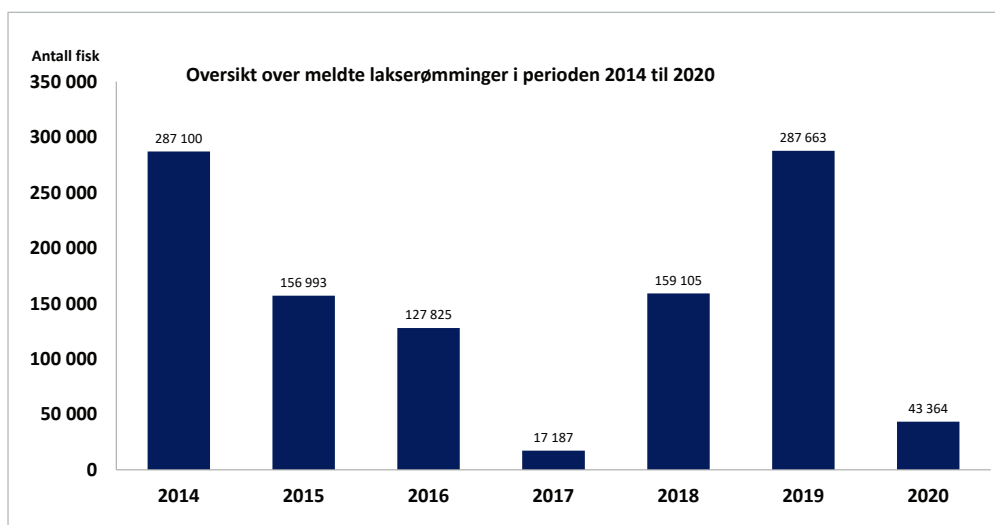
¹³⁹ Norsk institutt for naturforskning. (2020). Status for norske laksebestander i 2020.

¹⁴⁰ Med «nasjonale laksevassdrag» menes 53 laksevassdrag som er gitt spesiell beskyttelse mot menneskelige inngrep, såkalte nasjonale laksevassdrag.

¹⁴¹ Veterinærinstituttet. (2020). Villfisk. Se også Miljødirektoratet. (2011). Den nordatlantiske laksevernorganisasjonen (NASCO).

¹⁴² Havforskningsinstituttet. (2021). Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2021 – risikovurdering.





Figuren over viser variasjonen i antall rapporterte rømte laks de siste årene.¹⁴³ Til sammenligning er det et innsig på om lag 500 000 villaks i året til Norge.¹⁴⁴ De store variasjonene i rømmingstallene kan til dels forklares med større enkelthendelser.

Det er et krav at rømming eller mistanke om rømming skal meldes så snart det oppdages.¹⁴⁵ Det finnes ikke fullstendige data på antall fisk som rømmer, men det antas både fra Fiskeridirektoratet¹⁴⁶ og Havforskningsinstituttet¹⁴⁷ at mørketallene er store. Det er flere meldinger til Fiskeridirektoratet på fangst av oppdrettslaks som ikke kan knyttes til innmeldte rømmingshendelser.¹⁴⁸ Havforskningsinstituttet har tidligere anslått at antallet rømte oppdrettslaks var to til fire ganger høyere enn de rapporterte tallene.¹⁴⁹ Fisk som rømmer ved utsett av smolt er en av årsakene til at rømmingstallene er så usikre.¹⁵⁰

Det nasjonale overvåkningsprogrammet for rømt oppdrettslaks i vassdrag samler inn overvåkningsdata som gir grunnlag for estimert prosentandel rømt oppdrettsfisk i norske vassdrag.¹⁵¹ Tallene fra 2018 og 2019 viser stabilt nivå på innslag av oppdrettslaks i vassdragene. Oppdrettsnæringens sammenslutning for utfisking av rømt oppdrettslaks (OURO) foretar utfisking av oppdrettslaks i elver.¹⁵² Utfiskingen baserer seg på tall fra overvåkningsprogrammet og det fiskes der innslaget av oppdrettsfisk er uakseptabelt. Utfiskingen har ført til en nedgang i innslaget av oppdrettsfisk i enkelte vassdrag.¹⁵³

¹⁴³ Fiskeridirektoratet. (2021). Rømmingsstatistikk.

¹⁴⁴ Norsk institutt for naturforskning. (2020). Status for norske laksebestander i 2020.

¹⁴⁵ Fiskeridirektoratet med flere. (2019). Beredskapsveileder ved rømming av fisk.

¹⁴⁶ iLaks. (2019). Lakserømmingene: - Fiskeridirektoratet er selvfølgelig ikke fornøyd med utviklingen i år, og Slettemoen, A. I. (2014). Det andre nasjonale fagseminaret om akvakulturkriminalitet.

¹⁴⁷ Havforskningsinstituttet. (2020). Rømt oppdrettslaks i vassdrag i 2019.

¹⁴⁸ Se blant annet Dagens Næringsliv. (2019). Tidobling av rømt oppdrettslaks. Se her for eksempler på konkrete hendelser: Strandbuen. (2019). Ber publikum melde fra om rømt oppdrettslaks, og iLaks. (2020). Fiskeridirektoratet: Meldinger om «betydelig fangster» av rømt oppdrettsfisk i Møre og Romsdal.

¹⁴⁹ Havforskningsinstituttet. (2014). Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2013.

¹⁵⁰ Fiskeridirektoratet. (2018). Tilpasset maskeåpning vil redusere rømming.

¹⁵¹ Havforskningsinstituttet (2020). Rømt oppdrettslaks i norske vassdrag.

¹⁵² OURO. (u.å.). Om OURO.

¹⁵³ Fiskeridirektoratet. (2021). Nasjonalt overvåkningsprogram for rømt oppdrettslaks i vassdrag, og Havforskningsinstituttet. (2020). Rømt oppdrettslaks i vassdrag i 2019.

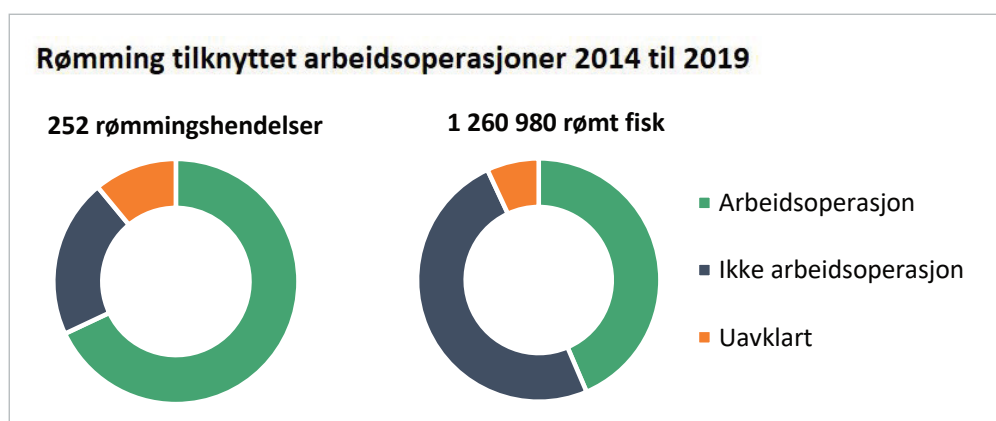


Årsaker til rømming

Kunnskap om årsakene til rømming har resultert i en rekke tiltak som er tilgjengelig for næringen via nettsiden hindrerømming.no. Figuren nedenfor viser at de fleste rømmingshendelser skjer i forbindelse med arbeidsoperasjoner, som innebærer menneskelig involvering. Det brytes med NYTEK-forskriften¹⁵⁴ og akvakulturdriftsforskriften¹⁵⁵ gjennom feilrapporteringer, manglende risikovurderinger og rutinebrudd. En HMS-undersøkelse utført av SINTEF viser at én av fem ansatte mener hensynet til produksjon går foran sikkerheten og at mangelfullt vedlikehold har ført til dårligere sikkerhet. Mangelfull bemanning og lange arbeidsdager kan føre til rømming og andre ulykker ved at vedlikehold ikke prioriteres.¹⁵⁶

For de ansatte i drift på lokalitetene påvirker økonomiske vurderinger hva de har av tilgjengelige ressurser, som tid til å gjennomføre operasjoner, tid til vedlikehold, ressurser til å følge opp avvik og sette inn tiltak.

– SINTEF, rapport om menneskelige og organisatoriske årsaker til rømming.¹⁵⁷



Figuren over viser omstendigheter ved rapporterte rømminger i perioden. Arbeidsoperasjoner er for eksempel transport av fisk, avlusing og vedlikeholdsarbeid. Selv om arbeidsoperasjoner er årsaken til flest rømmingshendelser, rømmer like mange fisk som følge av andre årsaker.

Oppdrett i åpne havområder

Oppdrettsanlegget Ocean Farm 1 ligger utenfor Frøya i Trøndelag. Det er et pilotprosjekt for å utforske mulighetene til å drive lakseoppdrett lengre ut på havet. Målsettingen er å undersøke om et slikt anlegg ville kunne løse vekstutfordringene i havbruksnæringen.¹⁵⁸ Anlegget har en kapasitet på 1,5 millioner laks og ble ansett å være rømmingssikkert. Det har vært tre hendelser med rømming fra anlegget siden oppstart høsten 2018.¹⁵⁹ Etter

¹⁵⁴ Lovdata. (2011). NYTEK-forskriften.

¹⁵⁵ Lovdata. (2008). Akvakulturdriftsforskriften.

¹⁵⁶ SINTEF. (2018). Menneskelige og organisatoriske årsaker til rømming av oppdrettslaks og regnbueørret.

¹⁵⁷ SINTEF. (2018). Menneskelige og organisatoriske årsaker til rømming av oppdrettslaks og regnbueørret.

¹⁵⁸ Fiskeridirektoratet. (u.å.) Kunnskap fra utviklingsprosjektene.

¹⁵⁹ Kyst.no. (2020). Ny rømming fra SalMars Havmerd Ocean Farm 1.



utslakt viste det seg at det var slaktet flere laks enn det som var satt ut. Virksomheten hadde ikke kontroll på antall laks i anlegget. Det var derfor ikke mulig å angi et eksakt tall på hvor mange laks som hadde rømt. Fiskeridirektoratet har i en kommentar til rømmingen i 2020 opplyst at det er lite sannsynlig at rømmingstallene er så lave. Særlig er gjenfangst vanskelig når det er rømming fra anlegg i åpne havområder. Laks kan dykke og svømme raskt i alle retninger, noe som er påvist i utførte merkestudier^{160, 161}.

Det er flere prosjekter under utvikling med store havbaserte oppdrettsanlegg som kan huse opptil tre millioner laks. Slike anlegg som plasseres i åpne havområder inneholder en større mengde laks enn tradisjonelle anlegg i fjordene. Både næringen selv og Fiskeridirektoratet er klar over at tellemetodene i næringen ikke er gode nok, og forbedring av teknologien er under arbeid.¹⁶² Eksempelet med Ocean Farm 1 viser at det er utfordrende å utvikle en konstruksjon som er rømmingssikker.



Utslipp

Utslipp av næringssalter, organisk materiale og fremmedstoffer fra oppdrettsanlegg som overstiger utslippstillatelsene bryter med forurensningsloven.¹⁶³ Utslipp kan få konsekvenser for havbunn og marine økosystemer i en påvirkningssone som strekker seg utover området der produksjonen foregår.¹⁶⁴ Det finnes ingen samlet oversikt over omfanget av utslipp.

Organiske utslipp avhenger av størrelsen på oppdrettsanlegget. Jo større biomasse, desto høyere forurensning. Åpne merder gjør det vanskelig å måle hvor store utslippene er.¹⁶⁵ Estimerte utslipp av næringsalter fra havbruk er større enn tilsvarende utslipp fra jordbruk, avløp og landbasert industri til sammen.¹⁶⁶

«Myndighetene har de siste tiår tillatt en sterk vekst i oppdrettsnæringen på tross av de miljøproblemer som følger med virksomheten. Som lagmannsretten påpeker innebærer dette at oppdretterne til egen vinning er gitt rett til bruk av allmennhetens naturmiljø og ressurser, og det følger utvilsomt av dette en særlig forpliktelse til å overholde forutsetninger og begrensninger som offentlig myndighet har satt for virksomheten.»

– Dom fra Høyesterett.¹⁶⁷



NTAES

¹⁶⁰ Merkestudier er studie av fisk som er ID-merket, der forskerne ønsker å undersøke hvor fisken svømmer.

¹⁶¹ iLaks. (2020). Salmar meldte rømmingsomfang på 39 laks: - Svært usannsynlig at tallet er så lavt, mener Fiskeridirektoratet.

¹⁶² iLaks. (2020). Salmar meldte rømmingsomfang på 39 laks: - Svært usannsynlig at tallet er så lavt, mener Fiskeridirektoratet.

¹⁶³ Miljødirektoratet. (2021). Akvakultur – fiskeoppdrett. Se også Økokrim. (2020). Trusselvurdering 2020.

¹⁶⁴ Havforskningsinstituttet. (2020). Risikorapport norsk fiskeoppdrett 2021 – risikovurdering.

¹⁶⁵ Miljødirektoratet. (2021). Akvakultur – fiskeoppdrett.

¹⁶⁶ Havforskningsinstituttet. (2020). Kunnskapsstatus – miljøeffekter av norsk fiskeoppdrett 2019.

¹⁶⁷ HR-2015-103-A-RT-2015-44. Avsnitt 28.



Vurdering – havbruk

Kostnadsbesparelsen og fortjenesten kan være høy ved å unnlate å rapportere om høye lakselusverdier, rømmingshendelser og annet utslipp. Feilrapportering kan benyttes for å kamuflere utslipp over tillatte verdier.

Forekomst av lakselus øker i takt med biomasse. Påvirkning av lakselus på vill laksefisk avgjør om virksomhetene kan få økning i produksjon gjennom trafikklyssystemet. Lave innrapporterte lusetall kan gi unntak fra redusert produksjon. I tillegg kan underrapportering av lakselus øke fortjenesten ved at tidlig slakting unngås. Insentivene for å underrapportere gir grunnlag for å anta at det er mørketall.

Dersom produksjonshensyn prioriteres foran hensynet til sikkerhet, øker risikoen for rømmingshendelser. Også her antas det at det er store mørketall. Rømming utgjør en trussel for vill laksefisk ved at den fører med seg lakselus, sykdommer og genetiske egenskaper. Villaksen har fra 2021 status som nær truet, og Artsdatabanken vurderer konsekvenser av oppdrettsvirksomhet som de største truslene.

Som omtalt på side 58, avhenger utslipp av stående biomasse og størrelsen på oppdrettsanlegg. Det finnes ingen samlet oversikt over omfanget av utslipp. Økt produksjon gir større utslipp og dermed økt belastning på økosystemet.

Produksjon av oppdrettsfisk som ikke rapporteres skjuler overtredelser av regelverket om maksimalt tillatt biomasse, og innebærer økt fortjeneste. Alvorligheten øker ved uregistrert omsetning og eksport, da det innebærer skatte-, avgifts- og tollunndragelser.

Sårbarhetene knytter seg særlig til fragmentert forvaltningsansvar, mangelfull sporbarhet og lite effektivt rapporteringsregime. Mørketall og mangel på verifiserbare data gjennom verdikjeden gjør det vanskelig å identifisere lovbrudd, omfanget av lovbrudd og dermed også videre oppfølging av lovbruddene.





Mulighetsrom – fiskeri

Ulovlig fiske

Ulovlig fiske innebærer uregistrert eller feilaktig registrert fangst, utkast og uregistrert omlasting av fangst. Ulovlig fiske kan medføre at det fiskes mer enn lovlig kvote. Ulovlig fiske er en trussel mot bestandene og marine økosystemer. Det gir et uriktig bilde av fiskebestanden i havet, og påvirker bærekraften til fremtidige kvoteberegninger.

Konsekvensene av ulovlig fiske forplanter seg gjennom hele verdikjeden. Uregistrert fangst kan hvitvaskes gjennom produksjonen og/eller salg i flere ledd, eller det kan selges uten at salget blir registrert. Uregistrert omsetning og eksport innebærer skatte-, avgifts- og tollunndragelser.

«Alle er enige om at det skjer overfiske, men ingen vet hvor stort det er».
– Marianne Svorken, forsker NOFIMA.

I Norge mangler det kunnskap på omfanget av ulovlig fiske. Sammenligninger av mengde fisk som er importert og landet med tall på konsum og eksport viser at det er avvik. Verdikjedens kompleksitet gjør det vanskelig å si hvor avviket stammer fra. En analyse for årene 2010 til 2017 viste at det i gjennomsnitt ble solgt fem prosent mer torsk enn det som ble fisket. Avviket varierte mellom 23 prosent avvik (for 2010) og ingen avvik (for 2012).¹⁶⁸

Modus

«Den største utfordringen for dagens fiskerikontroll er at det mangler verifiserbare data om høsting, omsetning, bearbeiding og fiskens videre vei til markedet».
– Fiskeridirektoratet, Risikovurdering 2021.¹⁶⁹

Det er ingen krav til dokumentasjon av hvor mye fisk som settes inn i ulike produksjoner, eller dokumentasjon av ferdige varer.¹⁷⁰ Feil- og underreportering ved landing av fangst skjer som et samarbeid mellom fartøy og mottak, eller ved at fisker blir bedratt av kjøper.¹⁷¹



NTAES

¹⁶⁸ Nofima. (2018). Identifying fraud through mass balancing – is it possible?

¹⁶⁹ Fiskeridirektoratet. (2021). Nasjonal Strategisk Risikovurdering (NSRV) for 2021.

¹⁷⁰ NOU 2019: 21. (2019). Framtidens fiskerikontroll. Kap. 6.4.2 (s. 81). Nærings- og fiskeridepartementet. Se også Ekerhovd, N. A., Nøstbakken, L. & Skjeret, F. (2015). Ulovleg omsetnad i fiskeri- og havbruksnæringa.

¹⁷¹ NOU 2019: 21. (2019). Framtidens fiskerikontroll. Kap. 6.4.1. Nærings- og fiskeridepartementet.

På havet

Ved å kaste fangst av dårligere kvalitet eller mindre verdi på havet unngår fiskere at fangsten registreres og avregnes fra kvoten.

Svarte landinger og fiske som bryter sonebestemmelsene muliggjøres ved svakheter i fartøyenes sporingssystemer. VMS-sporing er i dag obligatorisk for fiskefartøy over 15 meter og for utenlandske fartøy i norsk sone. Svakheten ved dette systemet er at frekvensen på rapporteringen ikke er høy nok, slik at man ikke kan bevise om et fartøy har bedrevet fiske der de ikke har lov, eller bare vært på gjennomfart. Problemet vil reduseres når kravet til VMS-sporing vil omfatte alle fiskefartøy fra og med 11 meter og frekvenskravet for rapporteringen økes fra 1. januar 2022.¹⁷²

Omlasting til andre fartøy gjør det krevende for kontrollmyndigheter å kontrollere fangst. En slik omlasting kan også forekomme til utenlandske fartøy. Rapporteringen av fangst fra fartøyene foregår fortsatt manuelt i den elektroniske fangsthåndboken (ERS), noe som gjør det mulig for fartøyet å rapportere uriktige data. Dette gjøres som en forbedelse til feil- og underrapportering ved landing.¹⁷³

Ved landing

Ulovlig fiske kan kamoufleres ved at fartøy og mottak samarbeider om innrapportering av mindre fangst enn den faktiske. Dersom fartøyet nærmer seg full kvote kan avtalen innebære at fangst rapporteres på et senere tidspunkt, eller at fisken rapporteres som en art med lavere verdi. Felles for metodene er at fartøyet får mer fisk på kvoten, og kjøperen økt tilgang på råvarer.¹⁷⁴

Bruk av omregningsfaktor ved landing av sløyet fisk åpner for manipulering av vekten til fangsten. Dette innebærer enten at man bruker feil faktor eller ingen faktor for omregning. Manipulering av vektene ved at de viser for lite vekt åpner for ytterligere feil- og underrapportering. Dette gjør sporing og dokumentasjon svært vanskelig. Indikasjoner på feilregistreringer er nøyaktig samsvar mellom fangst og kvote, eller runde innrapporterte tall fra veiingen.¹⁷⁵

For å unngå kontroll kan fartøy og mottak avtale å avvente eller omdirigere landinger til andre mottak, eller velge tidspunkter som minimerer risiko for kontroll. Det er umulig for kontrollmyndighetene å kontrollere all fangst og alle landinger. Per i dag kontrolleres kun 0,5 prosent av alle landinger.¹⁷⁶

¹⁷² Gjelder norske fartøy. Mer informasjon: Regjeringen. (2021). [Nye krav til rapportering fra fiskeflåten](#).

¹⁷³ NOU 2019: 21. (2019). [Framtidens fiskerikontroll](#). Kap. 6.3. Nærings- og fiskeridepartementet. Se også Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). [Lanserer nye tiltak mot fiskekrim](#). Regjeringen.

¹⁷⁴ Hermansen, Ø. & Svorken, M. (2014). [Urapportert fiske i torskefiskeriene - resultater fra spørreundersøkelse om juks](#).

¹⁷⁵ NOU 2019: 21. (2019). [Framtidens fiskerikontroll](#). Kap. 6.4.1 (s. 80). Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁷⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). [Lanserer nye tiltak mot fiskekrim](#). Regjeringen.



Feilrapportering for økt profitt

Kystvakten anmeldte et fartøy for feilrapportering i elektronisk fangst dagbok. Årsaken ble antatt å være at fartøyet var nær ved å fiske opp en av kvotene. Ved å drøye rapporteringen av en bestemt art, ble det mulig å fange fisk av en annen art.

Verken forelegg til skipper eller inndragningsforelegg til virksomhet ble vedtatt. Retten vektla både at det kunne være feilkilder i Kystvaktens tall, og at de ikke kunne etterprøves. Saken gikk for retten ett år etter gjerningstidspunkt og forholdet ble da ansett å være i nedre sjikt av uaktsomhetskalaen.

Skipperen ble idømt en lavere bot enn det opprinnelige forelegget. Virksomheten ble frifunnet for inndragning.



Vurdering

Basert på innhentet informasjon vurderer NTAES at det er muligheter for feil- og underrapportering av ulovlig fiske. Alvorligheten øker ved uregistrert omsetning og eksport, da det innebærer skatte-, avgifts- og tollunndragelser. Sårbarhetene knytter seg til at svært få landinger og utførsler kontrolleres. Fragmentert kontrollansvar og mangel på etterprøvbare data utfordrer kontrollarbeidet.

Iverksatte tiltak for fiskerinæringen for å forbedre rapportering og øke sporbarhet kan redusere risikoen for lovbrudd knyttet til ulovlig fiske. Det er ingen krav til dokumentasjon på hvor mye fisk som settes inn i produksjon eller til ferdige varer. Mørketall og mangel på verifiserbare data gjennom verdikjeden gjør det vanskelig å identifisere lovbrudd, omfanget av lovbrudd og dermed også videre oppfølging av lovbruddene.





Mulighetsrom – arbeidslivskriminalitet

Arbeidslivskriminalitet er krevende å avdekke for politiet og kontrollstatene, særlig når arbeidsgiver står for innsendelse av dokumentasjon. Enda vanskeligere blir det når arbeidstakerne er utenlandske. Arbeidstilsynet utfordres ekstra i å avdekke brudd på arbeidstidsbestemmelser og krav om allmenngjort lønn hos utenlandske arbeidstakere, spesielt i tilfeller der arbeidsgiver ikke er samarbeidsvillig og arbeidstaker ikke vil uttale seg i frykt for å miste jobben.

Det er ingen lovpålagt minstelønn i Norge, men det er innført allmenngjort lønn¹⁷⁷ i enkelte bransjer, herunder fiskeindustrien, for å hindre dårligere lønns- og arbeidsforhold for utenlandske arbeidstakere.¹⁷⁸ De fleste arbeidsområder og -prosesser er unnatt reglene for allmenngjort lønn, som innebærer at kontrakten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker regulerer avlønningen. Arbeid utover ordinær arbeidstid og arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven skal utbetales, uavhengig av om arbeidstaker er underlagt allmenngjort lønn eller kontraktsfestet lønn.

Undersøkelser foretatt av Fafo viser at 54 prosent av norske arbeidstakerne har en timelønn på 204 kroner eller mer. Syv prosent av arbeidstakere med D-nummer¹⁷⁹ har tilsvarende timelønn.¹⁸⁰ Dette indikerer at utenlandske arbeidstakere er underbetalt.

Våren 2019 kontrollerte A-krimsenteret i Nordland 20 fiskemottak. Det ble avdekket svart arbeid, ulovlig innkvartering, underbetaling, trygdebedrageri, trusler fra arbeidsgiver, payback¹⁸¹ og brudd på arbeidstidsbestemmelser. Andre funn under aksjonen ga indikasjoner på menneskehandel og tvangsarbeid. Kontroller i 2021 viser forbedring av innkvartering. Det forekommer fortsatt gjennomgående brudd på arbeidstidsbestemmelser.¹⁸²

«Sjømatnæringa har blitt den nye byggebransjen (...), utenlandske arbeidstakere er villig til å jobbe for lavere lønn enn norske arbeidstakere, og dette sliter man med å avdekke. Der det er sosial dumping er det ofte mye annet som er galt også.»

– Erlend Hanssen, Inspektør i Norsk Sjømannsforbund.



NTAES

¹⁷⁷ Lovpålagt minstelønn for visse næringsgrupper.

¹⁷⁸ Arbeidstilsynet. (u.å.). Minstelønn.

¹⁷⁹ D-nummer er midlertidig personnummer som gis til utenlandske arbeidstakere som skal arbeide i Norge i mindre enn seks måneder.

¹⁸⁰ Vedlegg til Fafo-rapport «Hvem er de lavlønte?»

¹⁸¹ Arbeidstaker må tilbakebetale deler av lønnen til arbeidsgiver eller arbeidsformidler.

¹⁸² Bodøposten. (2021). Fiskerikontroller i Lofoten og Vesterålen 2021.

Systematisk utnyttet – ikke mottatt tilkjent erstatning

En norsk fiskeforedlingsvirksomhet underbetalte utenlandsk arbeidskraft systematisk. Der norske ansatte mottok lønn i henhold til tariffavtale, mottok de utenlandske bare halvparten. Da Stortinget vedtok at det var ulovlig å betale og behandle innleid arbeidskraft dårligere enn faste ansatte, fikk foredlingsvirksomheten bistand av et konsulent-konsern til å omgå bestemmelsene. De ansatte ble overført til en polsk virksomhet, som fikk entrepriser hos foredlingsvirksomheten. De utenlandske arbeidet nærmere 300 timer i måneden. Arbeid utover 40 timer i uken ble utbetalt som ordinær lønn i ukene de hadde fri. Virksomheten betalte ikke overtid.

«Driften i dag er basert på ulik behandling av egne ansatte og innleide.»
– Daglig leder, foredlingsvirksomheten

De utenlandske arbeidstakerne som var fagorganisert, ble bedt om å melde seg ut. De som ikke meldte seg ut, fikk ikke fornyet arbeidskontrakt. Ansatte organiserte seg likevel, og reiste krav om tariffavtale. Daglig leder nektet å undertegne tariff. Da arbeiderne gikk ut i streik, hentet den polske virksomheten inn streikebrytere fra et bemanningsbyrå for å opprettholde driften. Først da det ble varslet sympatistreik fra emballasjeleverandøren, som ville tvunget frem stans i produksjonen, ble tariffavtalen signert. Ansatte som ikke var organiserte ble underbetalt også etter at tariffavtalen var signert.

For å unngå etterbetaling av overtid fra tiden før tariffavtalen ble signert, begjærte den polske virksomheten oppbud. Arbeidsledere fra virksomheten opprettet to nye virksomheter for å videreføre driften. Ingen organiserte fikk arbeidstilbud. De utenlandske arbeidstakerne ble tilkjent 18,1 millioner kroner i erstatning for diskriminering og saksomkostninger. Saken ble anket, men de to virksomhetene begjærte oppbud før anken kom opp. De utenlandske arbeidstakerne har ikke mottatt erstatningen de er tilkjent.

Informasjon fra fagforeninger viser at rundt 50 prosent er fagforeningsorganiserte i fiskeri- og havbruksnæringen. Det er større organiseringsgrad blant norske arbeidstakere enn blant utenlandske. Flere fagforeninger oppgir at utenlandske arbeidstakere har større skepsis til å organisere seg, og tar ofte kontakt først etter å ha mottatt varsel om oppsigelse eller mistet jobben.

Bemanningsforetak og underleverandører

På mottak i fiskerinæringen benyttes det utenlandske bemanningsforetak. Næringen er avhengig av sesongbasert arbeidskraft. Ved flere fiskemottak kommer de samme arbeidstakerne tilbake over flere år. Fagforeninger opplyser at mange av de utenlandske arbeidstakerne gjentatte ganger flyttes rundt på ulike lokasjoner i regi av bemanningsforetakene. Bruk av utenlandske bemanningsforetak innebærer økt avstand mellom virksomheten og arbeidstakerne. Risikoen for lønnsstyveri



øker, da det er mer krevende å kontrollere at påseplikten¹⁸³ og internkontrollsystemer blir fulgt. Det finnes ikke registre over hvor arbeidstakere i bemanningsforetak er leid ut eller hvilket arbeid som utføres.

Fagforeninger opplyser at de mistenker brudd på lønns- og arbeidsvilkår i servicenæringene tilknyttet havbruksnæringen. Servicenæringen består blant annet av underleverandører som avluser, skifter og reparerer noter og fortøyninger. Det er lite informasjon om arbeidsforholdene om bord i servicebåtene fordi virksomheter er mange, små og benytter utenlandsk arbeidskraft.

Havbruksnæringen benytter dykkere til å utføre servicearbeid på merd, for eksempel ved rømmingshendelser og vedlikehold. Yrkesdykkere er enten underlagt Arbeidstilsynets eller Sjøfartsdirektoratets regelverk.¹⁸⁴ Arbeidstilsynet har avdekket brudd på regelverket ved dykkeoperasjoner.¹⁸⁵ Brudd er som oftest flere og gjentatte dykk enn det lovverket tillater.

Arbeidsulykker – havbruksnæringen overrepresentert

Arbeidstakere i fiskeri- og havbruksnæringen har Norges mest risikable yrker.¹⁸⁶ De har ofte værutsatte arbeidsplasser, fysisk krevende oppgaver og lange arbeidsdager, noe som bidrar til økt risiko for arbeidsrelaterte skader og ulykker.¹⁸⁷ Arbeidstilsynet beskriver alenearbeid som en kjent risikofaktor i havbruksnæringen og at strengere krav til effektivisering har ført til mer alenearbeid.¹⁸⁸

Arbeidsgiver har plikt til å melde ulykker til aktuelle myndigheter, samt registrere skader i eget avviksregister.¹⁸⁹ Arbeidstilsynet opplyser at de ikke har verifiserbare data på innrapporterte arbeidsulykker på grunn av underrapportering. Dette gjelder også for havbruksnæringen.¹⁹⁰ Statistisk Sentralbyrå rapporterer på arbeidsulykker på bakgrunn av data fra NAV.

¹⁸³ Hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

¹⁸⁴ Mannskap som er ansatt på servicebåter, men som også utfører dykkeoppdrag, er per 01.02.21 regulert under Sjøfartsdirektoratets regelverk for mannskap på båt. Yrkesdykkere er regulert under Arbeidstilsynets regelverk for utførelse av arbeid. Se Prop. 68 L. (2020-2021). [Endringer i arbeidsmiljøloven \(lovens anvendelse for dykking og losing\)](#). Arbeids- og sosialdepartementet.

¹⁸⁵ Lovdata. (2011). [Forskrift om utførelse av arbeid](#).

¹⁸⁶ Arbeidstilsynet. (2020). [Akvakultur](#).

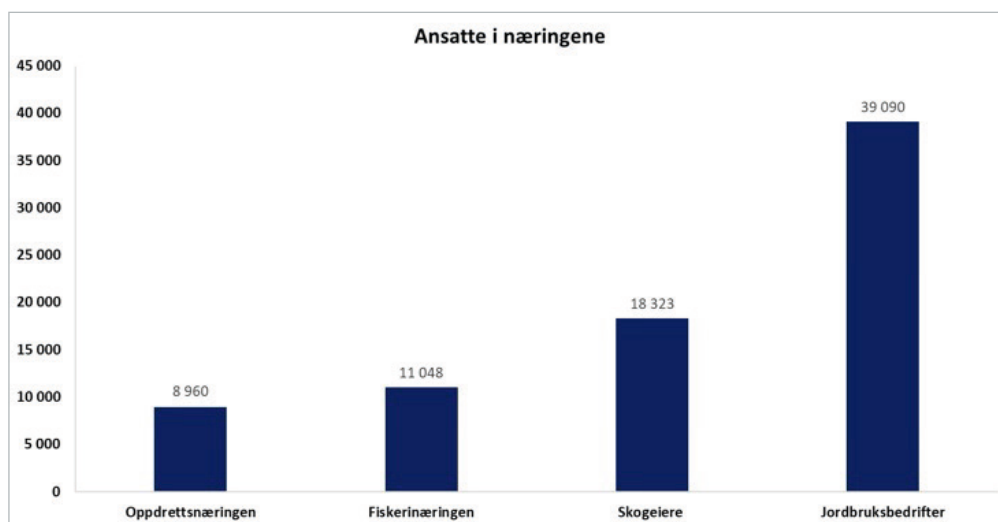
¹⁸⁷ SINTEF. (2011). [Forskning og praktiske løsninger på HMS utfordringer](#).

¹⁸⁸ Arbeidstilsynet. (2020). [Akvakultur](#).

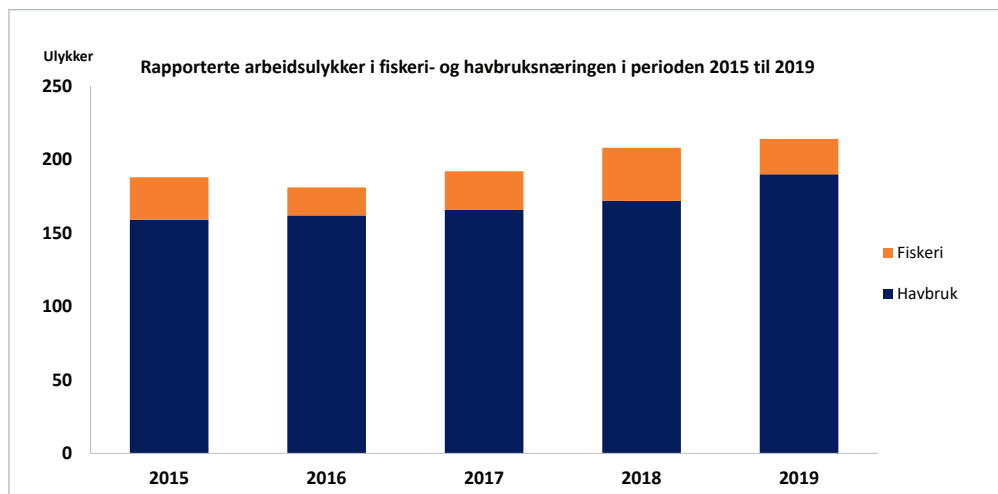
¹⁸⁹ Aktuelle myndigheter er Arbeidstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, NAV, politiet.

¹⁹⁰ Intrafish. (2021). [Arbeidstilsynet: Ulykker i oppdrett blir underrapportert](#).





Oversikt over antall ansatte i de fire næringene jordbruk, skogbruk og fiske.¹⁹¹



Andel arbeidsulykker i fiskeri- og havbruksnæringen i perioden 2015 til 2019.¹⁹²

Statistisk Sentralbyrå sammenstiller data fra fiskeri- og havbruksnæringen med jordbruk og skogbruk. I data fra Statistisk Sentralbyrå fremgår det at over halvparten, nærmere bestemt 190 av totalt 362 rapporterte ulykker i 2019 i de fire næringene, var i havbruk.



NTAES

¹⁹¹ Statistisk Sentralbyrå. (2021). Fiske, Gardsbruk, jordbruksareal og husdyr, og Skogeiernes inntekt. Det er benyttet «skogeiere» og «jordbruksbedrifter» for å estimere minimum antall ansatte i næringene.

¹⁹² Data bestilt fra Statistisk Sentralbyrå.

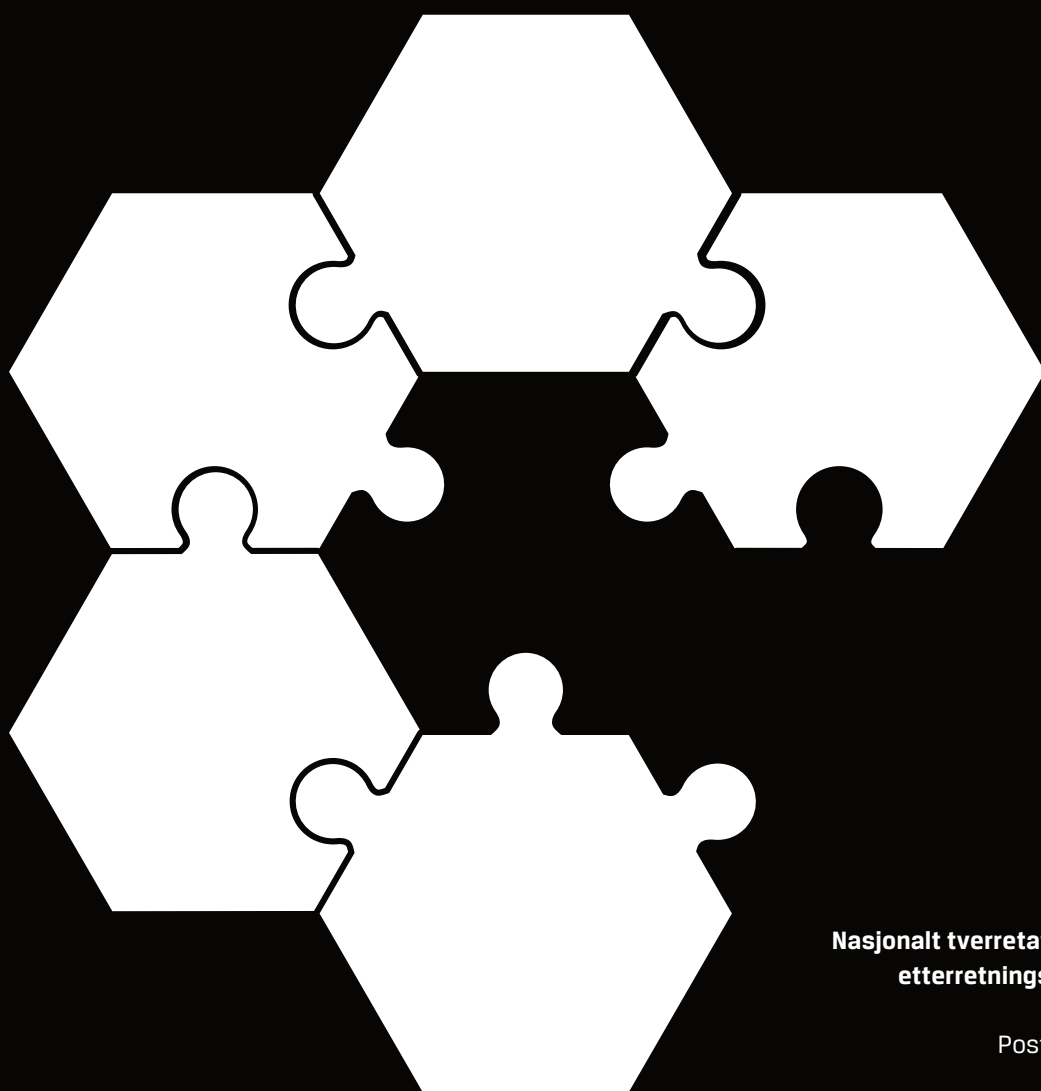


Vurdering

Basert på innhentet informasjon vurderer NTAES at det er muligheter for lovbrudd knyttet til lønns- og arbeidsforhold i fiskeri- og havbruksnæringen. Sårbarhetene knytter seg særlig til bruken av utenlandske arbeidstakere, kombinert med underleverandører, utenlandske bemanningsforetak og lav grad av organisering i fagforeninger. Dette utgjør et mulighetsrom for arbeidslivskriminalitet.

Det er mørketall knyttet til rapportering av arbeidsulykker. I tillegg er informasjon om arbeidsulykker vanskelig tilgjengelig. Det er derfor vanskelig å få oversikt over det faktiske omfanget av arbeidsulykker i fiskeri- og havbruksnæringen. En undersøkelse utført av SINTEF viser at én av fem ansatte i havbruksnæringen mente hensynet til produksjon gikk foran sikkerhet. Ansatte i næringen har et av de mest risikable yrkene i Norge, målt i antall ulykker per ansatt. Dette indikerer at effektivitet kan gå på bekostning av arbeidstakeres sikkerhet.





**Nasjonalt tverretattlig analyse- og
etterretningscenter (NTAES)**
c/o ØKOKRIM
Postboks 2093 Vika
N-0125 Oslo