

Fra trailer til tog? Rammebetingelser for handel og transport av sjømat fra Nordland til det russiske markedet

Frode Nilssen og Christel Elvestad





Nofima er et næringsrettet forskningskonsern som sammen med akvakultur-, fiskeri- og matnæringen bygger kunnskap og løsninger som gir merverdi. Virksomheten er organisert i fire forretningsområder; Marin, Mat, Ingrediens og Marked, og har om lag 470 ansatte. Konsernet har hovedkontor i Tromsø og virksomhet i Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Averøy.

Hovedkontor Tromsø
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: nofima@nofima.no

Internett: www.nofima.no



Nofimas samfunnsvitenskapelige forretningsområde tilbyr økonomiske analyser, perspektiv- og foresight-analyser, forbrukerforskning, markedsanalyse og strategisk rådgivning. Videre arbeides det med informasjonslogistikk og sporbarhet. I tillegg til å betjene industrien vil området jobbe tett opp mot de naturvitenskapelige forretningsområdene i Nofima.

Nofima Marin AS
Nofima Marked
Muninbakken 9–13
Postboks 6122
NO-9291 Tromsø
Tlf.: 77 62 90 00
Faks: 77 62 91 00
E-post: marked@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Rapport

ISBN: 978-82-7251-768-6 (trykt)
 ISBN: 978-82-7251-769-3 (pdf)

Rapportnr:
 16/2010

Tilgjengelighet:
Åpen

Tittel:

Fra trailer til tog? Rammebetingelser for handel og transport av sjømat fra Nordland til det russiske markedet

Dato:

19.4.2010

Antall sider og bilag:

21+2

Forfatter(e):

Frode Nilssen og *Christel Elvestad (Nordlandsforskning)

Prosjektnr.:

20928

Oppdragsgiver:

Nordland Fylkeskommune

Oppdragsgivers ref.:

Tre stikkord:

Oppdrettsfisk, Transport, Russland

Sammendrag: (maks 200 ord)

Denne rapporten søker å gi en vurdering av hvilket handlingsrom som finnes med hensyn til å flytte en vesentlig del av transporten av fisk fra Nordland mot det russiske markedet over fra trailer til jernbane. Det tas sikte på å beskrive kritiske markedsmessige og institusjonelle forhold som vil ha betydning for utviklingen av handel og transport av fisk fra Nordland til Russland. Rapporten er således et innspill til vurderingen av mulighetene for og retningen i et eventuelt videre arbeid med transportløsninger av fersk fisk fra Nord-Norge til Russland og Øst-Europa.

I arbeidet har det vært lagt til grunn at det fokuseres på potensialet for frakt av fersk kjølt oppdrettsfisk med tog til Russland. I dag (2009) transporteres det om lag 71 tusen tonn oppdrettslaks samt 41 tusen tonn oppdrettsørret til Russland årlig, der det stort sett er fersk kjølt fisk det er snakk om. En betydelig del av disse volumene går per i dag fra nordnorske oppdrettsbedrifter til Russland via Finland med trailer.

English summary: (maks 100 ord)

The project report outlines critical market and institutional conditions of significance for a possible future shift to a railway-based transport solution. Norway is experiencing constant and increasing exportation of fish to Russia despite import restrictions. From Nordland County alone, this transportation increased by 35 % from 2008 to 2009. In 2009, approximately 71,000 tonnes of farmed salmon and 41,000 tonnes of farmed trout was transported from Norway to Russia. In the main, it is fresh, chilled fish that is transported to Russia via Finland by truck.

Today's practice is that the Russian importer takes over responsibility for the fish when it is loaded onto the truck in Norway and handles customs clearance, border and veterinary inspections and distribution within the Russian market. This offers clear advantages for the Norwegian exporters regarding offsetting the risk, quality and the ability to deliver.

Changing the transport formula from road to rail will involve risks associated with reloading and responsibility for the transport, which require further evaluation. The report also refers to greater limitations on the Russian side, such as a lack of refrigerated freight cars as well as generally poor freight forwarding systems at the terminal stations.

Innhold

1	Bakgrunn.....	1
1.1	Hovedfunn og konklusjoner.....	2
1.2	Konklusjon.....	3
1.2.1	Hovedfunn	3
1.2.2	Videre utredningsbehov.....	4
1.3	Markedsmessig utvikling: Eksport av oppdrettsfisk fra Norge til Russland	4
2	Institusjonell utvikling: Russisk forvaltning – rolle, interesser og ansvarsområder i forhold til import.....	9
2.1	Veterinærtjenesten.....	9
2.2	Det russiske føderale Fiskeribyrå.....	11
2.3	Tollmyndighetene.....	13
2.4	Det russiske jernbaneverket.....	14
3	Interesse og muligheter for frakt av fersk fisk med jernbane fra Nord-Norge til Moskva/St. Petersburg.....	15
3.1	Institusjonelle faktorer: Russiske myndigheters posisjon.....	15
3.2	Næringsmessige og logistikkmessige forhold	16
3.3	Oppsummering.....	19
	Vedlegg	i

1 Bakgrunn

Nordland fylkeskommune har i tilknytning til satsingsområdet "Næringslivets transportbehov" arbeidet med nettverksbygging og prosjekter for økt regional samhandling om transport- og næringsutvikling. Fokuset har særlig vært rettet mot Nordkalotten og mot Sentral-Europa og Russland. I den forbindelse har arbeidet med regional transport- og logistikkutvikling stått sentralt, blant annet gjennom prosjektet "InterBaltic" og oppfølgingsprosjektet "Northern Axis – Arctic – Central Europe Green Transport", samt Marco Polo II-prosjektet "Arctic Rail Link". Et sentralt tema har vært å klartlegge utviklingen i togbaserte og intermodale transportløsninger ved eksport av sjømat fra landsdelen.

Denne rapporten søker å gi en vurdering av hvilket handlingsrom som finnes med hensyn til å flytte en vesentlig del av transporten av fisk fra Nordland mot det russiske markedet over fra trailer til jernbane. Det tas sikte på å beskrive kritiske markedsmessige og institusjonelle forhold som vil ha betydning for utviklingen av handel og transport av fisk fra Nordland til Russland. Rapporten er således et innspill til vurderingen av mulighetene for og retningen i et eventuelt videre arbeid med transportløsninger av fersk fisk fra Nord-Norge til Russland og Øst-Europa.

Rapporten har som formål å kartlegge og beskrive rammebetingelser for handel og transport av fisk til Russland. Innledningsvis beskrives utviklingen i det russiske markedet for fisk og bakgrunnen for dagens markedsstruktur, inklusiv eksportgrunnlaget for transport av fisk fra Nordland til det russiske markedet. Videre identifiseres de viktigste russiske myndighetsorganene som har befattning med transport ved import av fisk. Fokus rettes mot deres holdninger og mulige innflytelse med hensyn til å flytte transport av norsk fisk fra trailer til jernbane. Siste del av rapporten fokuserer på næringsmessige og logistikkmessige forhold på russiske side som vil kunne påvirke utviklingen av fysisk distribusjon av fisk fra Norge til Russland.

I arbeidet har det vært lagt til grunn at det skulle fokuseres på potensialet for frakt av fersk kjølt oppdrettsfisk med tog til Russland. I dag (2009) transporteres det om lag 71 tusen tonn oppdrettslaks samt 41 tusen tonn oppdrettsørret til Russland årlig, der det stort sett er fersk kjølt fisk det er snakk om. En betydelig del av disse volumene går per i dag fra nordnorske oppdrettsbedrifter til Russland via Finland med trailer.

Analysene som gjøres støtter seg til intervju med en rekke russiske myndighetspersoner og næringsaktører, samt tilgjengelig annenhåndsinformasjon som russiske aviser, journaler, internettkilder og offentlig tilgjengelige dokumenter. Respondentene har stilt krav om konfidensialitet, og derfor er det ikke direkte kildehenvisninger i rapporten. Vi takker alle som velvillig stilte opp til samtaler om temaet.

1.1 Hovedfunn og konklusjoner

Følgende hovedfunn trekkes frem som sentrale fra rapporten:

Markedsutvikling:

- Det er en jevn og økende import av oppdrettsfisk til Russland fra Norge på tross av importrestriksjonene innført av den russiske Veterinærtjenesten.
- Eksporten av oppdrettsfisk fra Nordland fylke til Russland økte med nær 35 % fra 13.561 tonn i 2008 til 20.766 tonn i 2009.
- Eksporten fra Nordland fordeler seg jevnt over året og danner dermed et godt grunnlag for å etablere et opplegg for transport av fersk kjølt oppdrettsfisk med jernbane til erstatning for trailer.

Institusjonelle rammebetingelser:

- Det er tre føderale instanser som er kritiske premissleverandører for import og transport av fisk i dette stadiet i prosessen; Den russiske føderale Veterinærtjenesten, Det russiske føderale Fiskeribyrå og Tollmyndighetene.
- Russland har et overordnet politisk mål knyttet til å sikre økt produksjon og egenforsyning og dermed redusere importen. Dette målbæres særlig av sektormyndigheten, Fiskeribyrået, som ikke vil se det som sin interesse å bruke ressurser på å legge til rette for inntransport av importert fisk.
- Veterinærtjenesten og tolltjenesten ser ut til å ha en mer nøytral posisjon til nye transportløsninger forutsatt at det eksisterende kontrollregimet de forvalter ikke svekkes.
- Det russiske Jernbaneverket betrakter transport av fisk primært ut fra hensynet til egen økonomisk inntjening. Dette kan imidlertid slå negativt ut med hensyn til leveringsikkerhet blant annet fordi skipninger har blitt holdt igjen for å generere økte lagerinntekter.
- Jernbaneverket frakter 1,1 milliarder tonn gods årlig. Det totale eksportvolumet av oppdrettsfisk fra Nordland fylke til Russland for 2009 utgjør omtrent 21 tusen tonn oppdrettslaks- og ørret. Dette tilsvarer omtrent 11 vognsett per måned, eller drøyt to per uke, hvilket er marginalt sett i et russisk perspektiv.

Nærings- og logistikkmessige forhold:

- Det er per i dag tilnærmet oligopol på importørsiden i Russland med fire store dominerende næringsaktører. I praksis går all fersk kjølt oppdrettsfisk fra Norge til russiske importører med trailer.
- Dagens praksis hvor fisken selges "ex works" til russisk importør gir risikoavlastning for eksportørene, siden de russiske importørene overtar det legale ansvaret for varene fra de settes på traileren på det norske anlegget. I tillegg tar den russiske part seg av all dokumenthåndtering og myndighetskontakt i forbindelse med importen til Russland.
- Ved bruk av jernbane fra Narvik eller andre norske knutepunkter vil det kreves omlastinger fra tilførselstrafikk til jernbane fra trailer. Dette vil ventelig representere et risikoelement både knyttet til bevaring av fiskens kvalitet (særlig med hensyn til

temperaturkontroll), men også ansvarsmessig i forbindelse med transaksjonen. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvordan dette bør håndteres ved et eventuelt nytt system med jernbanetransport.

- Større bulkklaster med tog gir mindre fleksibilitet og skaper økt usikkerhet/risiko i forbindelse med omlasting til ulike foredlingsanlegg i regionene og for salg og videre distribusjon til nedstrøms kunder. Importørene har imidlertid forventning til at jernbanealternativet kan gi enklere transport, dersom man kan benytte seg av transport direkte til anleggene/hub.
- De største russiske importørene har også en positiv forventning til at de skal kunne slippe kravet om tollklarering på grensen, og at dette og veterinær inspeksjon skal kunne foretas ved anlegget i tilknytning til lossing fra jernbanevognene.
- Importørene har forventning om at jernbanefrakt vil være billigere enn trailertransport. Russiske logistikk eksperter viser imidlertid til at fraktkostnadene vil bli høye for mindre volum og kortere strekninger (eksempelvis Narvik-St.Petersburg-Moskva).
- Det er i dag mangel på isotermiske vogner i Russland. Det er lite sannsynlig at denne knapphetsfaktoren vil bli rutet inn mot frakt av oppdrettsfisk fra Norge til Russland.
- Det mangler generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitetsmessig god håndtering av fersk kjølt fisk. Russiske aktører vil ha en forventning til at Norge bidrar til utbedring av dette eksempelvis gjennom joint venture-prosjekter.

1.2 Konklusjon

1.2.1 Hovedfunn

Det er lite som tyder på at russiske myndigheter har en agenda tilsvarende den norske/europeiske målsettingen om å flytte transport fra vei til jernbane ut fra miljøpolitiske hensyn. Det er viktig å være klar over at spørsmål knyttet til import av fisk er et sensitivt spørsmål for russiske myndigheter, hvilket et prosjekt knyttet til nye transportløsninger ved eksport av norske fiskeprodukter til det russiske markedet kommer i berøring med. Den dominerende agendaen på russisk side er preget av politiske ambisjoner om å redusere importen og styrke egenforsyningen av fisk. Dette betyr at man neppe kan vente seg bistand fra russiske fiskerimyndigheter med hensyn til å legge til rette for alternative transportløsninger for utenlandske varer.

Et annet viktig hensyn av betydning, er fokuset på å styrke kontroll med handelen. Dette er et overordnet hensyn for tunge russiske aktører som veterinærmyndighetene og tollministeriet. Det er imidlertid mulig at disse myndighetsorganene kan stille seg positive gitt at endring av fraktmåte fra vei til jernbane ikke gir negative konsekvenser for dagens kontrollregime. Fiskeribrået har imidlertid slått fast at de ønsker å overta ansvaret for import av fisk fra Veterinærtjenesten.

Det skal imidlertid ikke underslås at de to-tre største importørene av fisk i Russland er store økonomiske aktører som har betydelig påvirkningsmuligheter i russisk forvaltning. Det kan derfor være en mulighet for at disse vil kunne få dispensasjon fra veterinær- og tollmyndigheter, slik at kontrollen kan foretas ved ankomst sluttdestinasjon i St. Petersburg eller

Moskva istedenfor på grensen. Mest trolig vil en slik mulig ordning være eksklusivt for disse tre (kanskje fire) bedriftene. Fra norsk side vil det da være et poeng å være oppmerksomme på at man ved å gjennomføre et slikt opplegg vil kunne bidra til ytterligere å understøtte den oligopolposisjonen disse aktørene har i det russiske markedet for fisk.

Det er et generelt inntrykk at både eksportørene og importørene opplever at dagens transportløsninger med trailer fungerer godt. To viktige faktorer er fleksibilitet ettersom hver skipning avgrenser seg til ett trailerlass (ca 16–18 tonn), og den betydelige risikoavlastningen som eksportørene opplever ved å selge produktene ex works.

1.2.2 Videre utredningsbehov

En viktig innvending vi har registret fra russisk hold er at de volumene av fersk fisk som kan komme fra Nordland trolig vil være for små og distansen for kort til å kunne oppnå gunstigere fraktrater med jernbane fremfor trailertransport. Dette er forhold som det er avgjørende å undersøke nærmere.

Det er videre viktig å peke på at det er klare beskrankninger knyttet til infrastrukturen på russisk side, hvilket har stor betydning med hensyn til å kunne endre transportmønsteret på kort og mellomlang sikt. Det faktum at man har mangel på isotermiske vogner samt generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitetsmessig god handtering av fersk kjølt fisk er kritiske forhold som må vurderes nærmere.

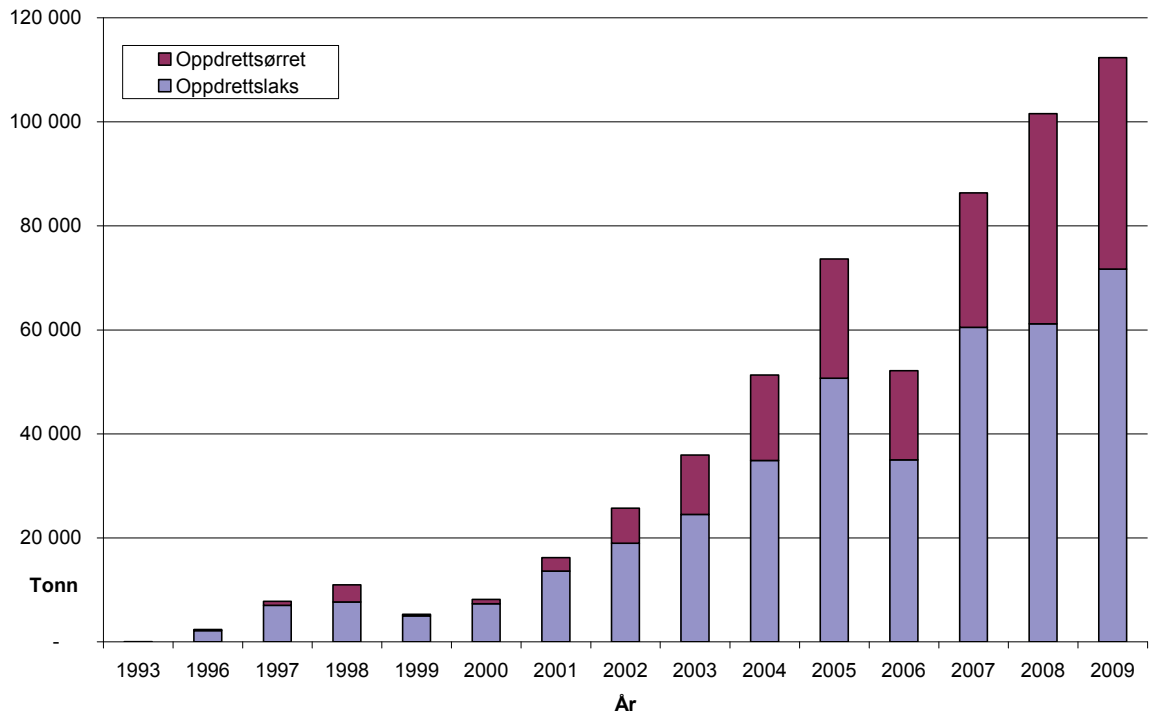
I tillegg til kostnadsspørsmålet er det viktig å avklare nærmere hvordan man skal handtere omlastinger fra tilførselstrafikk fra trailer til jernbane. Dette er et forhold som representerer en klar risiko knyttet til bevaring av fiskens kvalitet så vel som ansvarsmessig forhold i forbindelse med transaksjonen.

Et videre arbeid burde her ta sikte på å undersøke, på en systematisk måte, hva som skal til for at eksportørene faktisk skulle foretrekke å benytte jernbane fremfor dagens transportløsninger. Et sentralt spørsmål her er hvorfor eksportørene skulle gå bort fra et system som er både risikoavlastende i selve handelen (både økonomi og logistikk), samtidig som det gir økt fleksibilitet med hensyn på produksjon og pakking. Parallelt med dette burde også posisjonen til dagens godkjente russiske importører også vært gjenstand for en systematisk undersøkelse blant annet for avdekke deres holdninger til spørsmålet om bruk av jernbane. En slik undersøkelse ville også avdekke samsvar og eventuelle avvik i hvilke faktorer eksportørene og importørene legger vekt på.

1.3 Markedsmessig utvikling: Eksport av oppdrettsfisk fra Norge til Russland

Norsk eksport av fisk til Russland har økt til et volum og verdi som gjør at Russland i dag fremstår som et av de viktigste markedene for norsk fisk. Eksporten av oppdrettsfisk har vokst til betydelige størrelser, og Russland er nå det viktigste enkeltmarkedet for norsk oppdrettsfisk med en verdi på i overkant av 2,9 milliarder kroner i 2009. Som figuren under viser har det vært en jevn og sterk vekst i eksporten av oppdrettsfisk til Russland helt siden den spede begynnelse i 1993 og frem til i dag. Unntaket er 2006, da den russiske føderale

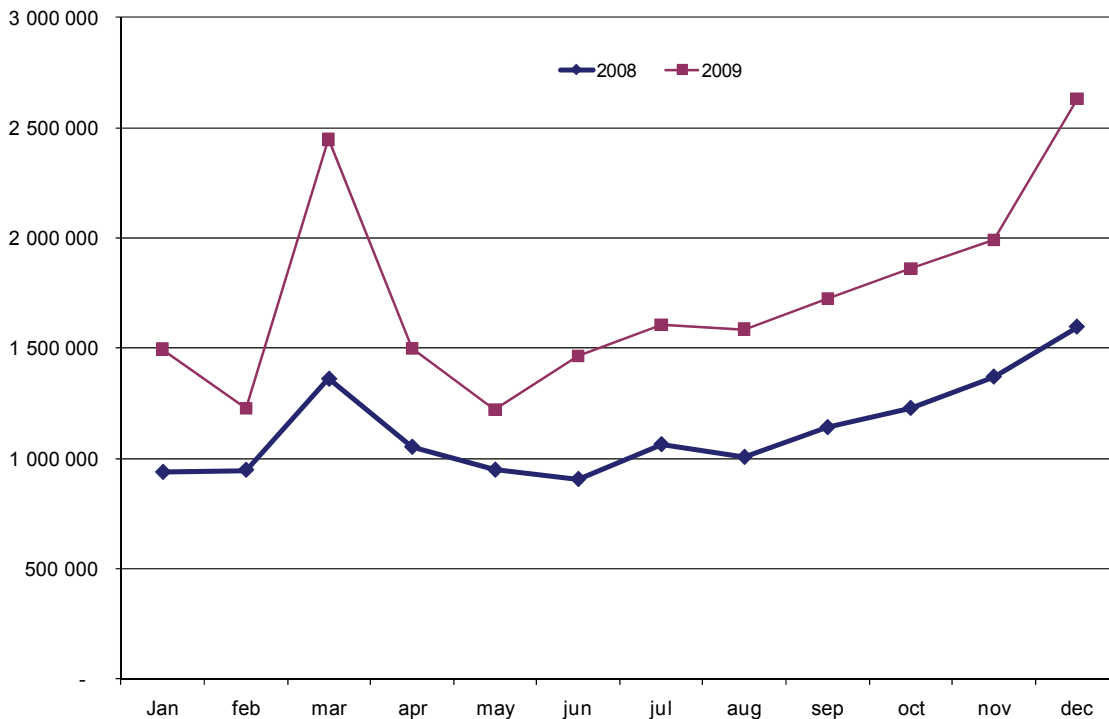
Veterinærtjenesten etablerte handelsbegrensninger på norsk oppdrettsfisk til Russland. Hittil i 2010 har veksten i eksporten av oppdrettsfisk til Russland fortsatt ytterligere.



Kilde basisdata: Eksportutvalget for fisk/SSB

Figur 1 Norsk eksport av oppdrettsfisk til Russland 1993–2009 (tonn)

Nordland er et betydelig oppdrettsfylke, hvilket reflekteres i den relative andelen av den totale norske eksporten. Russland er også for oppdrettsbedriftene i Nordland et svært viktig marked, og det eksporteres årlig et stadig voksende volum. Samlet var eksporten til Russland fra oppdrettsforetakene i Nordland i 2009 på nær 21.000 tonn – ca 20 % av den totale eksporten fra Norge til Russland. Eksporten av oppdrettsfisk fra Nordland fylke i 2009 økte med nær 35 % fra 13.561 tonn i 2008 til 20.766 tonn i 2009.



Kilde: Eksportutvalget for fisk/SSB

Figur 2 *Estimert¹ eksportutvikling for oppdrettsfisk fra Nordland fylke til Russland 2008–2009 fordelt per måned over året (volum i tonn)*

Som vi ser av figuren har eksporten fra Nordland fylke vært temmelig jevn over de ulike månedene, dersom man sammenligner 2009 i forhold til 2008. Unntaket er en topp i mars 2009 som ventelig skyldes en ekstraordinær økning i eksporten fra en av eksportørene i Nordland. Det viktige i dette bildet er at eksporten fordeler seg relativt jevnt over året. Det jevne volumet over året vil kunne danne et bra utgangspunkt for å etablere et opplegg for transport av fersk kjølt oppdrettsfisk med jernbane til erstatning for trailer. Tabellen som er grunnlag for figuren er vedlagt.

Etter Sovjetunionens fall har man opplevd en enorm vekst i den russiske økonomien, der naturressurser – med olje og gass som bærebjelkene – har spilt og spiller en dominerende rolle i utviklingen. Mange internasjonale analytikere peker på positive makroøkonomiske indikatorer for landet. Lavere arbeidsledighet, økende inntekter, styrking av sentral infrastruktur og med nedbetalt utenlandsgjeld og fortsatt høye energipriser ser den videre økonomiske utviklingen lys ut. Russland gikk ut av 2006 med det 8. strake året med økonomisk vekst med et snitt på 6,7 % årlig siden 1998. Sett fra norsk side og spesielt innen fiskerisektoren har denne utviklingen vært positiv hvor man har fått tilgang til et stort, kjøpekraftig og geografisk nærtliggende marked.

Etter at markedsøkonomien, i kombinasjon med opphøret av statlige overføringer, tok sitt jerngrep om den post-Sovjetiske fiskerinæringen ble resultatet blant annet at det betydelige fjernfisket ble kuttet ut fordi det ikke var regningssvarende. Dermed opphørte store deler av de tradisjonelle leveransene av pelagisk fisk fra egen flåte til det russiske markedet. I tillegg

¹ Estimert basert på årlig eksport fra Nordland fylke til Russland og månedlig eksport fra Norge til Russland for årene 2008 og 2009.

valgte en stor del av de gjenværende fiskeriforetakene å selge fisken sin til vestlige markeder for bra betaling og inflasjonsstabil valuta.

Resultatet ble at store deler av forsyningene av de tradisjonelle fiskeproduktene fra Russlands fiskeflåte til hjemmemarkedet – spesielt i det europeiske Russland - tørket inn. Det var altså de politiske og økonomiske endringsprosessene i det tidligere Sovjetunionen som førte til den dramatiske endringen. Dermed oppstod det et enormt behov for import av fiskeprodukter til Russland, og da fortrinnsvis produkter basert på pelagisk fisk. For norske eksportører var det dermed en gylden mulighet til å selge sild og makrell til russiske kjøpere.

Fra 1997 ble også det russiske markedet en betydelig arena for norsk oppdrettsnæring – også der med en betydelig vekst, og med unntak av 1998 har vel det hele sett temmelig positivt ut sett med norske øyne. Fra russiske myndigheters side har man ikke sett like lyst på denne utviklingen. Og det har vært flere sider ved den omfattende importen av fisk som har voldt problemer for russiske myndigheter. Noen av disse har vært:

- Tekniske irregularetter knyttet til importen.
- Et annet opplevd problem har vært knyttet til handelen internt i Russland (mange små "døgnfluebedrifter").
- Et tredje forhold har vært (for stor) variasjon i den tekniske kvaliteten på fisken.
- Et fjerde forhold var at importavhengigheten har blitt betraktet som politisk problematisk i forhold til generell forsyningssikkerhet til landet.

På begynnelsen av 1990-tallet, da importen av fisk til Russland var et nytt fenomen var det mange ulike tilpasninger, og varene gikk gjerne gjennom flere mellommenn i ulike land før de endelig kom frem til en russisk produsent. Eksempelvis handterte Baltikum en betydelig del av handelen med fisk mellom Norge og Russland. På denne veien kunne både kvaliteten ha blitt forringet, verdien på varene ha endret seg slik at toll – og avgifter som skulle betales ble lavere enn den kanskje skulle ha vært. Fra myndighetenes side har det i løpet av årene vært innført flere tiltak for å demme opp for dette. Men et økonomisk haltende Russland med et samfunnsmaskineri preget av institusjonelle imperfeksjoner – karakterisert av enkelte som den russiske bjørn i knestående - har nok bidratt til at både gjennomføringsevnen og makten bak tiltakene ikke var helt optimal i årene etter oppløsningen av Sovjetunionen. Men ved inngangen til det nye årtusen har den russiske bjørnen kommet seg opp fra knestående med nedbetalt utenlandsgjeld og solid økonomi, samtidig som de etter hvert var blitt et viktig markedsland for en lang rekke nasjoner både i Europa og Amerika. For Norge kan betydningen av det russiske markedet illustreres ved at Russland gjennom flere år har vært blant de største enkeltmarkedene både for norsk oppdrettsfisk og pelagisk fisk. At også oppdrettsfisk (laks og ørret) har blitt et viktig produkt i Russland viser ikke bare at Russland produserer mindre fisk for hjemmemarkedet - men også at det er et kjøpekraftig publikum i landet som etterspør fisk av høy kvalitet.

Det russiske markedet for sjømat fra Norge er uten tvil betydelig, der nordnorske leverandører har en stor markedsandel både innenfor pelagisk sektor og oppdrettslaks- og ørret. I den alt overveiende delen er markedet avgrenset til det europeiske Russland – vest for Ural. Mønsteret i vareflyten er svært grovt forklart at hovedandelen av de ca 240 tusen

tonn sild (rund, butterfly-filet og filet) går med båt til St. Petersburg, Kaliningrad, og Klaipeda, mens oppdrettsfisken i hovedsak finner veien til det russiske markedet på trailer enten gjennom Finland eller via Sverige og Baltikum. Fra Nord-Norge er det Finland via Helsinki/Vyborg til St. Petersburg som er hovedinnfallsporten. Det har også vært noen spede forsøk med transport via Murmansk.

2 Institusjonell utvikling: Russisk forvaltning – rolle, interesser og ansvarsområder i forhold til import

I perioden med Putin og Medvedev som presidenter har mer makt og beslutningsmyndighet gått til Moskva på bekostning av regionale organer, samtidig som det har skjedd en sterk reetablering av statlig kontroll over økonomien. Videre har de nye tilsynsorganene i Russland fått en sentral rolle i den russiske omgangen med utenlandske aktører, enten det dreier seg om import eller direkte økonomisk aktivitet på russisk jord. I Russland er fiskerinæringen en strategisk næring. Handel, import og transport av varer av strategisk betydning involverer en rekke føderale strukturer deriblant; Transportministeriet, Ministeriet for handel og økonomisk utvikling, Innenriksministeriet, Grensetjenesten, Tolltjenesten, Veterinærtjenesten og Fiskeribyrået, for å nevne noen av de sentrale. I denne relativt tidlige fasen er det imidlertid i første rekke tre føderale instanser som er kritiske premissleverandører for det videre arbeidet; Den russiske føderale Veterinærtjenesten, Det russiske føderale Fiskeribyrå og Tollmyndighetene. Det statseide russiske jernbanelivet er også en aktør i denne diskusjonen. I tillegg er dialogen mellom disse myndighetsorganene og de fire store importørene en sentral faktor.

2.1 Veterinærtjenesten

Veterinærtjenesten ble opprettet i 2004 som en del av den administrative reformen i Russland. Ett av de viktige formålene med denne reformen var å etablere egne fristilte tilsynsorgan (kontrollorgan) som hadde organisatorisk plassering utenfor ministerier og faginstusjoner i forvaltningen. Begrunnelsen for at de skulle være fristilt organisatorisk var at de skulle kontrollere næringsutøvelsen og forvaltningsrollene, og hindre korrupsjon og uønskede interne økonomiske transaksjoner. Det ble opprettet slike tjenester for langt de fleste næringsgrener som hadde tilknytning til utnyttelse av naturressurser.

Den kanskje mest "synlige" av de russiske føderale strukturene, som har med import av sjømat til Russland å gjøre, er den russiske Veterinærtjenesten. Grunnen til dette er at det i stor grad er Veterinærtjenesten som har stått for initieringen av handelsbegrensningene og oppfølging og håndtering av den bilaterale myndighetskontakten på dette feltet. Dessuten er de det myndighetsorganet som har iverksatt og utøvd det nye kontrollregimet knyttet til import av fisk til Russland. Da Veterinærtjenesten etablerte restriksjoner på importen av fersk oppdrettslaks- og ørret fra Norge, med virkning fra 1. januar 2006, var dette begrunnet i funn av uvanlig høye verdier av fremmedstoffer (bly og kadmium) i fisken. Etter en lang prosess som foreløpig kulminerte med undertegning av et nytt memorandum mellom det norske Mattilsynet og den russiske føderale Veterinærtjenesten i Berlin den 19. januar 2009, er det nå slik at kun norske eksportører som er inspisert og godkjent av den russiske Veterinærtjenesten som får eksportere oppdrettsfisk til Russland. Norske oppdrettsvirksomheter må altså være inspisert og godkjent av russiske veterinærmyndigheter for å kunne eksportere til Russland. 20 virksomheter har en slik godkjenning i dag, hvorav seks er lokalisert i Nordland og to i Troms fylke.

Den russiske Veterinærtjenesten ga under møtet i Berlin uttrykk for at norske relevante myndigheter ville få en større rolle i å undersøke om bedriftene oppfylte kravene som ble stilt ved eksport til Russland. Det vil med andre ord fortsatt være et godkjenningsregime på eksport av oppdrettsfisk (laks og ørret), men Mattilsynet vil få en annen rolle når det gjelder å undersøke og uttale seg om de russiske kravene er oppfylt. Dette vil på sikt kunne gi åpning for at flere virksomheter blir godkjent for eksport. Ledelsen i de russiske veterinærmyndigheter har imidlertid flere ganger gitt uttrykk for at en eventuell åpning for flere virksomheter vil skje langsomt og kontrollert.

Sett i ettertid kan det kanskje antydes at de innledende anklagene fra den russiske Veterinærtjenesten kanskje snarere var et instrument for å sette i gang prosessen med etablering av et nytt kontrollregime, heller enn å påpeke faktiske funn av skadelige mengder fremmedstoffer i norsk oppdrettsfisk som var eksportert til Russland². I løpet av de påfølgende årene fra desember 2005 og frem til januar 2009 gikk man fra norsk side gjennom en serie tilpasninger etter krav fra den russiske Veterinærtjenesten.

Blant dette var følgende sentrale elementer:

- Begrenset antall godkjente norske produsenter.
- Begrenset antall godkjente russiske importører.
- Krav om forbedrede skipningsdokumenter, og elektronisk oversendelse (innscannet) av disse til Veterinærtjenestens grensetjeneste.
- Etablering av et system for overvåkning av transaksjonsrelasjonene mellom godkjente norske eksportører og godkjente russiske importører (volum og verdi).
- Godkjenning av norske produksjonsbedrifter basert på russisk veterinær lovgivning.
- Sterke begrensninger på antall tollstasjoner/BIPs (Border Inspection Posts) der import er tillatt.

Uten å gå inn nærmere inn på godkjenningsordningen og dynamikken i denne kan man slå fast at det fra russisk side er etablert et rigid, ekstremt arbeidskrevende system. Samtidig er det også et system som det er vanskelig å omgå for kreative næringsutøvere - der noen har blitt beskyldt for unndragelser av toll- og avgifter med videre og bruk av forfalskede skipningsdokumenter. Under det nye regimet er slike typer skatte- og avgiftsunndragelser tilnærmet umulig. Fra russiske myndigheters side blir dette hevdet å være ett av flere viktige argumenter for innføringen av den strenge markedsadgangskontrollen. Videre er matvaresikkerhet og mattrygghet to andre sentrale faktorer som hele tiden har vært fremmet som viktige mål fra russisk side. Russiske føderale myndigheter har gjentatte ganger understreket betydningen av matvaresikkerhet (egenforsyning versus import) og at dette er en løpende viktig vurdering i forhold til importen av matvarer. Kontrollen med importen av næringsmidler som styres av Veterinærtjenesten har gitt dem en betydelig maktposisjon i det russiske forvaltningsapparatet. Veterinærtjenestens hovedansvar er matvaretrygghet – at

² For en drøfting av dette se: Elvestad, C. and Nilssen, F. (2010); Restricting Imports to the Russian Food Market: Simply an Act of Protectionism? In review in; Journal of Post-Communist Economies, Routledge.

maten faktisk ikke er farlig å spise. Veterinærtjenestens leder Sergej Dankvert har imidlertid ved flere anledninger uttalt at Veterinærtjenesten også har tatt et ansvar for matvaresikkerheten i den forstand at de har tatt/fått ansvar for å sikre at ikke en enkelt leverandørnasjon blir for dominerende i forhold til importbehovet i Russland.

For Norge har det innførte regimet for eksport av oppdrettsfisk til Russland medført en betydelig ulempe, og det er prinsipielle motforestillinger mot denne typen adgangsbegrensninger til viktige geografiske markeder. Denne argumentasjonen har det fra russisk side ikke vært noen forståelse for. Det er heller ikke, så langt, stilt til utsikt fra dagens ledelse i Veterinærtjenesten, at det vil komme en generell åpning av eksporten til det russiske markedet. På den andre siden kan man vurdere dagens regime slik at det rent logistikk-messig ikke nødvendigvis vil føre til betydelige endringer i vareflyt og fraktmønster dersom importrestriksjonene mot formodning skulle bli opphevet. I dag er det de største oppdrettsbedriftene i Nordland fylke som har adgang til det russiske markedet. Flere godkjente eksportbedrifter som har adgang til å representere norske godkjente oppdrettsbedrifter velger å transportere oppdrettsfisk via Finland til det russiske markedet.

2.2 Det russiske føderale Fiskeribyrå

Grovt sett har det russiske føderale Fiskeribyrået ansvaret for utøvelsen av og kontrollen med fisket som utføres av aktører hjemmehørende i den russiske føderasjon. Som føderal utøvende myndighet er de blant andre tillagt ansvaret for å utvikle og implementere offentlig politikk og lover, regler og forordninger knyttet til fiskeproduksjon på fartøy, fiskebåter. Videre har Fiskeribyrået også ansvar for vern og forvaltning, forskning og bevaring av akvatiske biologiske ressurser – unntatt akvatiske biologiske ressurser i vernede naturområder (naturparker, naturvernområder med videre). Fiskeribyrået skal også yte offentlige tjenester, forvalte og sikre bevaring reproduksjon og bærekraftig bruk av vannbioressurser. I motsetning til Veterinærtjenesten, som utfører kontroller og foretar godkjenninger av bedrifter i andre lands territorier, er Fiskeribyråets myndighetsområde avgrenset til Den russiske føderasjons territorium og eksklusive økonomiske soner.

Selv om det er ansvaret for den russiske fiskerinæringen og forvaltning av, og kontroll med biologiske vannressurser som er Fiskeribyråets hovedansvar, har en betydelig del av Fiskeribyråets offentlige utspill og fremlegg de senere årene knyttet seg til viktigheten av å sikre at næringen kan bidra med forsyninger av matvarer til det russiske markedet. I denne diskursen har særlig Fiskeribyråets leder, Andrej Krajnij, fokusert på økt russisk egenproduksjon av sjømat, samtidig som han har kommet med negative utfall mot importert fisk – der norsk oppdrettsnæring og oppdrettsfisk har stått som mottager av deler av kritikken. Det er også verd å føye til her at blant andre statsminister Putin, president Medvedev og regjeringens ansvarlige for fiskerinæringen, første viseminister Zubkov, alle har fulgt samme retoriske spor som Krajnij når det gjelder behovet for å styrke de russiske fiskeriene, og at fisken bør og skal landes og omsettes på hjemmemarkedet. I denne diskursen uttales det gjerne at importfisk er uønsket og ofte av dårlig kvalitet, noe som understreker betydningen av å sikre forsyningen til Russland med egenfanget fisk.

Fiskeribyråets formelle status i den russiske føderasjons forvaltningssystem har vært varierende over årene gjennom Sovjet-tiden som i den post-sovjetiske perioden. Hovedtendensen er imidlertid at fiskerinæringen hadde relativt høy status gjennom Sovjetperioden, der den med noen få års unntak hadde status som Føderal/Statlig fiskerikomité eller Ministerium. Etter Sovjetunionens oppløsning ble fiskeriforvaltningen etablert som fiskerikomité under Landbruksministeriet i perioden 1992–1998 (de to siste årene også tidvis med status som avdeling for fiskeri i Landbruksministeriet). I 1998–2004 ble det igjen opprettet en føderal statlig Fiskerikomité. I årene fra 2004 til 2008 var det igjen duket for en periode der fiskeriforvaltningen alternerte mellom å være avdeling i Landbruksministeriet og et føderalt Fiskeribyrå. Statusen som avdeling i Landbruksministeriet ble av mange ansett å være en sterk degradering av næringens rolle og betydning i Russland.

Fra september 2008 ble det imidlertid igjen besluttet at det skulle etableres et føderalt Fiskeribyrå, men som denne gangen skulle sortere direkte under første viseminister Zubkov i den russiske føderale regjeringen. På ett vis kan man betrakte dette som et kompromiss der man unnlot å etablere enda et nytt ministerium, mens man på den andre siden ”oppgraderte” statusen fra et statlig føderalt byrå, ved å etablere kommandolinjen - ikke via et annet ministerium - men direkte til topps i den russiske regjeringen til visestatsminister Zubkov. Denne styrkede formalstatusen kan indikere både et tyngre ansvar som fag-”departement”, og også muligens større gjennomslagskraft i de besluttende fora.

Et overlappende felt mellom Fiskeribyrået og Veterinærtjenesten er kontrollen med fiskeproduktene. Grovt sett kan man si at Fiskeribyrået skal ha kontrolloppgaver først og fremst motivert ut fra et perspektiv om ressursforvaltning og kontroll, mens Veterinærtjenesten skal ha ansvaret for de sanitære og plantesanitære aspektene ved matvareproduksjon. I tillegg har Veterinærtjenesten, som beskrevet ovenfor, også tatt ansvaret for kontrollen med importen av matvarer (herunder fisk) både den veterinære men også den delen som sikrer kontroll med de økonomiske transaksjonene ved eksport og import. Her ligger det en kilde til ansvarskonflikt og uenighet om rollefordeling mellom de to institusjonene.

Selv om Fiskeribyrået både formelt sett og ikke minst i praksis har en rolle i forhold forsyningen av matvarer til Russland. De har imidlertid ikke maktet å komme i inngrep med importen av sjømat til Russland i den utstrekning som det tilsynelatende ser ut til å ha vært ønske om. Blant de tiltakene i forhold til importert fisk som Fiskeribyrået har fremmet løpet av de siste årene er et krav om økt toll på importert fisk (minimum 10–20 %), generelt redusert import av fisk, samt et klart ønske om å ta over kontrollen med importen av fisk til Russland. Fra Fiskeribyråets side er argumentasjonen for at ansvaret for importen av fisk til Russland forankret i spørsmålet om matvaresikkerhet. Dette argumentet er i tråd med rollen som Fiskeribyrået har med et overordnet ansvar for å sikre forsyning av matvarer til befolkningen i landet. Viktigheten av matvaresikkerhet er også understøttet av statsminister Putin, første visestatsminister Zubkov og Landbruksminister Skrynnik, for å nevne noen. I tillegg er dette poenget også artikulert i den nylig vedtatte matsikkerhetsdoktrinen i den Russiske føderasjon, der det klart fremkommer at matvaresikkerhet er en viktig del av det nasjonale russiske sikkerhetskonseptet. Fiskerinæringen er fortsatt, som det var i Sovjetperioden, en strategisk sektor i den russiske økonomien.

Som ansvarlig for en av de strategiske sektorene har Fiskeribrået laget en plan for hvordan egenforsyningen av fisk skal øke fra de om lag 3,7 millioner tonn i dag og til nær det tredobbelte innen utgangen av år 2020. I dette planarbeidet er det ikke lagt opp til at importen av fisk skal øke. Tvert om legges det for dagen klare ambisjoner om at importen gradvis skal reduseres. Som et ledd i arbeidet med å øke egenproduksjonen har Fiskeribrået gjennomført flere tiltak for å stimulere til økte leveranser av egenfanget fisk til hjemmemarkedet, samt bedret distribusjon av fisk fra Det russiske fjerne Østen til det europeiske Russland – der ca 70 % av befolkningen i den russiske føderasjonen bor. Av disse tiltakene er det bare tiltak i forhold til russiske fangster som de har maktet å gjennomføre samt å stille til disposisjon flere isotermiske jernbanevogner for frakt av fisk fra det russiske fjerne Østen til sentral-Russland.

Det her er interessant å påpeke det faktum at det, til tross for Fiskeribråets negative retoriske utfall mot import av fisk, har vært en jevn økning av importen av oppdrettsfisk fra Norge til Russland. Dette indikerer at Veterinærtjenesten og deres overordnede i det russiske politiske systemet i motsetning til Fiskeribrået ikke primært har vært opptatt av å begrense volumene, men fokusert på at de har kontroll på transaksjonene og bedriftene som er involvert i handelen med fisk.

2.3 Tollmyndighetene

Den russiske føderale tolltjenesten har i liten grad særinteresser knyttet til fiskerinæringen, russisk foredelingsindustri eller selvforsyningsproblematikk, ut over de kontrolloppgavene de er tillagt. Prinsippene for tollklarering er i all enkelhet at dette skal foregå ved grensepassering, nærmere bestemt ved de BIPs (Border Inspection Points) som er gyldige for de ulike varegruppene. Per i dag er det ca 40 grensestasjoner som det er mulig for norske eksportører/russiske importører å benytte. Det er imidlertid bare et fåtall av disse som det i praksis vil være hensiktsmessig å benytte.

Det russiske systemet for grensekontroll og veterinærinspeksjon som er institusjonalisert over de siste tre årene har åpenbart fungert på sitt vis i forhold til de ønsker russiske veterinære myndighetsorganer hadde. Et problem er imidlertid at man gjennom dette regimet har etablert flaskehalsar ved importen som er vanskelig å handtere, selv om ferskfisktransporten får en viss grad av prioritet i tollkøen på grensepasseringsstasjonene. På grunn av dette blir transporttiden betydelig lengre, for ikke å si døgn lengre enn strengt nødvendig på grunn av kapasitetsbegrensninger på inspeksjonspunktene.

All utvikling, endringer eller tillempinger vil ifølge de russiske tollmyndighetene skje i tråd med de langsiktige strategiene for utviklingen av den russiske føderasjon. Blant annet vil strategien for utenrikshandel frem til 2020 og strategiene for utvikling av transport og jernbanetransport frem til år 2030 være retningsgivende. Russland praktiserer for øvrig diskriminerende tollavgifter på jernbanefrakt til foredel for nasjonal transport og transportbehov. Dette er et viktig gjenstående spørsmål i Russlands forhandlinger om medlemskap i WTO (Verdens handelsorganisasjon).

2.4 Det russiske jernbanelinjen

Det russiske føderale jernbanelinjen (Rossiskie Zhelesnye Dorogi - Российские железные дороги - RZD) ble i en reformpakke i 2003 etablert som et aksjeselskap 100 % eid av den russiske føderale regjeringen. Ut over de føderale jernbanelinjene har noen av de store private foretakene fra Sovjettiden egne linjer som frakter fortrinnsvis mineraler og tømmer ut fra områdene der disse utvinnes. I 2010 ble godsvognene i jernbanelinjen overført til et privat selskap som igjen er eid av det russiske jernbanelinjen. Med dette er det russiske jernbanelinjen ikke i besittelse av egne godsvogner som kan brukes av uavhengige befraktere. Dersom befraktere ønsker å benytte jernbanen, men ikke har egne vogner må slik kapasitet leies inn fra russiske leverandører av slike tjenester.

En av de viktigste strategiske målsettingene for RZD er å ruste opp den såkalte Eurasiatiske transportinfrastrukturen. Formålet med dette er i korthet å utvikle og integrere transportkorridorene øst-vest og nord-sør i Russland. Ett av målene her er å øke effektiviteten i transporten langs de viktige transportlinjene, der de absolutt viktigste varekategoriene er kull, jernmalm, sement olje og oljeprodukter samt korn. Noen enkle strukturelle data fra RZD som kan sette dette jernbaneselskapet i perspektiv i forhold til interessen for frakt av fisk fra Norge til det europeiske Russland er følgende:

- Transporterer mer enn 1,1 milliarder passasjerer og 1,1 milliarder tonn gods årlig – over 11 tidssoner.
- RZD står for ca 43 % av Russlands totale årlige transportbehov for gods (inkludert olje/gass) samt ca 40 % av passasjertrafikken i Russland.
- Sysselsetter ca 1 million ansatte.
- Transportsystemene inkluderer ca:
 - 19.700 godstog passasjerlokomotiv
 - 624.900 godsvogner
 - 24.100 passasjervogner for langdistansetrafikk
 - 15.600 passasjervogner for kortdistansetrafikk

I denne betraktningen fra russiske myndigheters side har også frakt av fisk fra det russiske fjerne Østen til det europeiske Russland vært et tema en rekke ganger. På midten av 2000-tallet ble det blant annet bestemt at fraktratene fra øst til vest skulle reduseres som et ledd i arbeidet med å bedre forsyningen av egenfanget fisk til den russiske befolkningen. Ca 70 % av de totale russiske fangstene tas i det russiske fjerne Østen (Okhotskehavet, Stillehavet og i områdene rundt Sakhalin og Kamsjatka), mens 70 % av befolkningen holder til i det europeiske Russland. I 2009 ble det gitt føderale statlige tilskudd til RZD for å øke kapasiteten på frysetransport for fisk og fiskeprodukter.

3 Interesse og muligheter for frakt av fersk fisk med jernbane fra Nord-Norge til Moskva/St. Petersburg

3.1 Institusjonelle faktorer: Russiske myndigheters posisjon

Sett fra russiske myndigheters side er import av fisk å betrakte som konkurranse med egen industri. Fiskerisektoren er fortsatt en strategisk sektor. Dette innebærer at den blant annet har en viktig funksjon og rolle i forhold til å sikre egenforsyningen av matvarer til Russland. I løpet av de siste to ti-årene har Russland fokusert langt mer på egenforsyning og forsøkt å legge an både incentiver og føderale reguleringer for å oppnå dette. Fra myndighetenes side har transport av fisk fra det nordvestrussiske fiskerikomplekset (Murmansk, Arkhangelsk og Karelen) og fiskerikomplekset i det russiske fjerne Østen til sentral-Russland vært et viktig mål. Dette har i første rekke vært tenkt gjennomført ved hjelp av jernbanefrakt. I 2009 la lederen i Fiskeribyrået, Andrej Krainij, igjen frem et forslag om å få til en ordning med reduserte togtariffer for fisk i høysesongen fra det russiske fjerne Østen til sentral-Russland, men lyktes ikke med det. Blant annet møtte forslaget sterk motstand i Moskva.

Det er ikke sannsynlig at russiske fiskerimyndigheter vil gå inn for å legge ytterligere til rette for import fra utenlandsk fiskerinæring. Derimot er det betydelige planer for investeringer i infrastruktur som skal støtte opp under utviklingen av russisk fiskerinæring og leveransene til hjemmemarkedet. Noen eksempler er forbedring av havneanleggene i de største fiskerihavnene, bygging av nye fryse- og kjølelagre, utbygging av fangst- og foredlingskapasiteten, for å nevne noen eksempler³. Dette kan sees i lys av den strategiske rollen som fiskerinæringen skal ha i forhold til selvforsyning av matvarer til det russiske markedet, og det er lite trolig at en slik tilrettelegging ikke vil komme til å gå på bekostning av et eventuelt behov for tilrettelegging for jernbanefrakt av fisk importert fra Norge. Holdningen fra Fiskeribyrået er mest sannsynlig at etableringen av jernbanetransport ikke er i russisk interesse ut fra betraktningen om konkurranse mellom import og russisk egenproduksjon av fisk.

Det er kompetansestrid mellom Fiskeribyrået og Veterinærtjenesten, men så langt har sistnevnte trukket det lengste strået i striden om importreguleringer og kontrollen med importen av fisk. Hvorvidt dette har fått særlige konsekvenser for Veterinærtjenestens maktposisjon som premissleverandører i denne diskusjonen versus Fiskeribyrået er det vanskelig å ta stilling til. Det er likevel viktig å ha forståelse for denne maktkampen i forvaltningen.

Relevansen av å bringe denne diskusjonen frem her i denne sammenhengen er at disse to institusjonene har ulik rolleforståelse, som igjen har utløst en slags domenstrid. I korthet er det slik at Veterinærtjenesten faktisk styrer kontrollen med importen av fisk til Russland gjennom det etablerte systemet for tilsyn og kontroll som de handhever. Legitimiteten for dette er begrunnet i tjenestens ansvar for *mattrygghet* og veterinærkontroll med alle

³ For en utfyllende beskrivelse se for eksempel "Konsept for utviklingen av fiskerinæringen i den russiske Føderasjon i perioden frem til 2020, vedtatt 21. juli 2008 nr. 1057-r, og Det føderale programmet for "økningen av effektiviteten ved utnyttelsen og utviklingen av ressurspotensialet i fiskeindustrikomplekset i årene 2009–2013. Vedtatt 12. august 2008 – nr. 606

importerte varer, der de også har lagt inn kontroll med importen på foretaksnivå både i volum og verdi. Denne kontrollen er også nytting både for Tollmyndighetene og for Finansministeriet blant andre og sikrer støtte i viktige ministerier og tjenester i Russlands forvaltningssystem. Gjennom kontrollregimet har Veterinærtjenesten laget et sikkert system som har muliggjort innkreving av toll og avgifter til de aktuelle mottagerne. Det at den russiske fiskerinæringen, og da særlig aktiviteten knyttet til import av fisk, skulle bidra også i økonomisk forstand har lenge vært et uttalt mål for myndighetene. Veterinærtjenesten har her levert et opplegg som har avfødt bifall spesielt i disse delene av det føderale apparatet.

På den andre siden har Veterinærtjenesten så langt vist at de ikke ser ut til å ha spesiell interesse av å begrense handelen som sådan gitt at importen ikke overstiger et kritisk nivå. Som tidligere indikert har importen av oppdrettsfisk fra Norge vokst jevnt, med unntak av en liten "dip" i 2006 grunnet Veterinærtjenestens importrestriksjoner.

Det er også et poeng å trekke frem at Veterinærtjenesten ikke på noe tidspunkt har lagt vekt på hvordan varene skal fraktes til Russland fra leverandørene. Slik sett vil det være naturlig å forvente at Veterinærtjenesten ikke vil ha prinsipielle motforestillinger mot initiativ i forhold til å flytte transporten av fersk kjølt fisk over fra trailer til jernbane. En forutsetning vil imidlertid være at man finner et system som sikrer kontroll av fisketransporten, og som gir en minst like god kontroll som dagens system.

For det russiske jernbaneverket vil spørsmålet om en mulig transport av fisk med jernbane fra Norge til Russland ventelig ikke bli vurdert som et prosjekt med stor kommersiell interesse. Det *totale* eksportvolumet av oppdrettsfisk fra Nordland fylke til Russland for 2009 utgjør omtrent 21 tusen tonn oppdrettslaks- og ørret. Dersom hele dette volumet skulle fraktes over med jernbane ville det tilsvare omtrent 11 vognsett per måned, eller drøyt to per uke. (5 vogner - en service- pluss 4 transportvogner – med samlet kapasitet på 160 tonn fisk), hvilket er marginalt sett i et russisk perspektiv. Et annet moment er negative erfaringer knyttet til leveringssikkerheten, fordi det ligger økonomiske incentiver til å holde på varene lenger enn strengt tatt nødvendig fordi man da generer ekstra inntekter for mellomagring av varene.

3.2 Næringsmessige og logistikkmessige forhold

Per i dag er som nevnt bare et fåtall godkjente russiske bedrifter som har adgang til å importere norsk oppdrettsfisk. Rammene med årlige volumer for de planlagte kontraktene er innmeldt til den russiske Veterinærtjenesten. Disse importørene kjøper store volumer, og har selv et nett av norske eksportører som de har langsiktige relasjonelle kontrakter med.

Transport med trailer er opp mot 100 % dominerende, med en type "dør-til-dør" levering fra norske produksjonsbedrifter til russiske produksjonsbedrifter. Dette er en ordning som er gunstig for den enkelte næringsaktøren i Russland blant annet fordi en trailer gir fleksibilitet og minimalt behov for omlasting på et større grossistnav.

I praksis går all fersk kjølt oppdrettsfisk fra Norge til Russland med trailere, der svært mange av disse opereres og kontraheres av den russiske part. Dette har begrunnelser både i forhold til transportkostnader, men er også knyttet til handteringen av toll, veterinær og

generell grensekontroll ved inngangen til Russland. Dagens praksis er at den ferske kjølte oppdrettsfisken selges ex works til russisk importør. Dette er risikoavlastning for eksportørene i og med at de russiske importørene overtar det legale ansvaret for varene fra de settes på traileren på det norske anlegget. I tillegg tar den russiske part seg av all dokumenthandtering og myndighetskontakt i forbindelse med importen fra Norge inn til Russland. Det er klare fordeler at det er russiske aktører som selv håndterer de russiske kontrollorganene ved grensepassering inn til Russland. Totalt sett sparer det eksportørene for administrativ kapasitet som alternativt måtte ha brukt ressurser på å planlegge og å handtere transporten og importprosessen helt eller delvis.

Sett på et litt mer overordnet nivå er transport i utgangspunktet et kommersielt spørsmål – hva er mest praktisk og mest lønnsomt for næringsaktørene. Transportmønsteret med bil er også tilasset dagens BIP (border inspection points), og det som er et fåtall godkjente innfallsporter til det russiske markedet hvilket forenkler kontrollarbeidet betydelig.

Av praktisk karakter er det også viktig å ha med seg i denne diskusjonen at det i liten grad er tilfredsstillende infrastruktur på de aktuelle jernbanestasjonene i St. Petersburg og Moskva for å handtere fersk, kjølt fisk. Med dette vil det kunne oppstå en rekke logistiske problemer med fisken. Et annet poeng i denne sammenhengen er at dersom det skulle legges opp til en mer eller mindre fast transport av større volumer fisk med jernbane til St. Petersburg og Moskva ville det være behov for å etablere betydelig infrastruktur på de aktuelle jernbanestasjonene for å sikre en god handtering av varestrømmen. Avveiningen av volum, inntjening og behov for investeringer (på bekostning av andre prosjekter) vil da også være et moment som teller både i Jernbaneverkets og russiske føderale myndigheters vurderinger.

I EU er tilrettelegging for transport med jernbane viktig av flere grunner. En av de viktige driverne for denne utviklingen er behovet for å avlaste veiene med den stadig økende transporttrafikken. Også ut fra et miljøperspektiv har det politiske presset for å legge til rette for økt bruk av jernbane fremfor trailertransport vært viktig. "Veipricing" har vært et tosidig instrument i EU i denne sammenhengen, der prisingen på den ene siden skulle bidra til finansieringen av bedre veisystemer, samtidig som det på den andre siden skulle stimulere til bruk av mer miljøvennlig transport slik som jernbane. Selv om "veipricing" kan betraktes som et innarbeidet og kanskje også vellykket instrument i Europa, er det lite som tilsier at denne type instrumenter vil bli adoptert i Russland.

Ved en eventuell bruk av jernbane fra Narvik eller andre norske knutepunkter vil det nødvendigvis medføre behov for omlastinger fra tilførselstrafikk til jernbane fra trailer. Dette vil ventelig også representere et mulig risikoelement både knyttet til bevaring av fiskens kvalitetsreserve (først og fremst temperaturkontroll), men også ansvarsmessig i forbindelse med transaksjonen. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvordan dette bør håndteres ved et eventuelt nytt system med jernbanetransport.

Selv om de store næringsaktørene i Russland i utgangspunktet har en positiv holdning til bruk av jernbane for frakt av fersk fisk fra Norge til Russland er det også motforestillinger. Fra russisk side gis det uttrykk for at det vil kunne være utfordringer med bruk av jernbanefrakt fremfor trailer fordi det er usikkert hvordan det legale ansvaret vil være mellom eksportør og importør. Noen russiske næringsaktører pekte også på at det i utgangspunktet

ikke ser ut til å være gunstig å ta inn så store partier som et jernbanealternativ vil innebære. Dette vil medføre lagerbehov og holdbarhetsproblemer med den ferske fisken som kan bli vanskelig å handtere. Hvis det var bearbeidet og fryst kunne det være mer aktuelt med større partier. Videre gir større bulklaste mindre fleksibilitet og skaper økt usikkerhet/risiko i forbindelse med omlasting til ulike foredlingsanlegg i regionene og for salg og videre distribusjon til nedstrøms kunder. Det er også slik at flere mindre produksjonsbedrifter kjøper norskprodusert oppdrettsfisk fra de store importørene, der trailerne i dag kan rutes direkte til disse mindre bedriftene. Ved togtransport vil man etablere et behov for en ny tilførsels-tjeneste fra endestasjonene og ut til produksjonsbedriftene.

Transport med jernbane vil ut fra et generelt perspektiv kunne betraktes som en fordel fordi det gir bedre tilførsel av fersk fisk ettersom det er snakk om skipninger av større volumer – hver på minimum 160 tonn – tilsvarende åtte–ti trailerlass. Importørene er i prinsippet også positive fordi dette vil kunne gi en enklere transport forutsatt at man kan benytte seg av transport direkte til anleggene/hub og foreta veterinær inspeksjon og tollklarering der. De to–tre største har også en antagelse om at de skal kunne få slippe kravet om tollklarering på grensen, og at dette og veterinærinspeksjon skal kunne foretas ved anlegget i tilknytning til lossing fra jernbanevognene. Det er her også forventning om at jernbanefrakt vil være billigere enn trailertransport. Russiske logistikksperter avviser imidlertid dette ettersom de fastholder at volumene vil være for små, og distansen for kort til å kunne oppnå gunstigere fraktrater med jernbane fremfor trailertransport.

Det er imidlertid motforestillinger og mindre optimistiske vurderinger knyttet til å flytte transporten av fersk kjølt oppdrettsfisk over fra trailer til tog i logistikkmiljøet i Russland. Russiske eksperter i transport og logistikk legger vekt på følgende forhold knyttet til jernbanetransport av fersk fisk fra Norge til Russland:

- I dag er det mangel på isoterme vogner i Russland. Det er lite sannsynlig at denne knapphetsfaktoren vil bli rutet inn mot frakt av oppdrettsfisk fra Norge til Russland.
- Mulige problemer med tilstrekkelig returfrakt til Norge. Hvis man bruker tog er man avhengige av returtransport. Dette kan være problematisk. Ellers vil man få doble tolltariffer – dette gjelder spesielt Norge og norsk eksport av fisk til Russland.
- Fraktkostnadene vil bli høye for mindre volum og kortere strekninger (eksempelvis Narvik-St.Petersburg-Moskva). Sannsynligvis vil jernbanefrakt av fersk oppdrettsfisk bli vesentlig dyrere med tog enn trailer. Dessuten kommer en mulig forsinkelse i transporten som et risikoelement, fordi det ligger økonomiske incentiver for "handleren" på russisk side å holde på varene fordi man da får ekstra inntekter for mellomlagring av varene.
- Det vil være et krav om tollklarering og veterinærinspeksjon på grensen Finland-Russland. Dersom det er snakk om store volumer er det også nødvendig å samarbeide med føderale strukturer, eksemplvis Innenriksministeriet og Jernbaneverket.
- Uavhengig av om varene kan sendes helt frem til bestemmelsesstedet før inspeksjon (toll- og veterinær) må containerne uansett plomberes av autorisert personell ved lastepunktet (Narvik). Behov for omlasting i Narvik skaper usikkerhet i forhold til ansvar ettersom varene per i dag i all hovedsak selges ex works med trailer (EXW: Leveringsstedet er selgers fabrikk eller lager, slik at fortransporten også er for kjøpers

regning og risiko.). Det er usikkert hvordan dette vil fungere dersom man går over til jernbanefrakt fra Narvik, og et nytt behov for inntransport fra fabrikk til distribusjonsnav i Narvik.

Videre ble det også stilt spørsmål ved om dette faktisk er interessant for importørene. Det ble blant annet pekt på at de fleste produksjonsbedriftene hadde begrenset lager- eller kjøle-fasiliteter. Videre ble det også hevdet at det russiske Jernbaneverket hadde mangel på isotermiske vogner, og at det manglet generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitetsmessig god handtering av fersk kjølt fisk. Frakt av fisk med isotermiske vogner fra det russiske fjerne Østen til sentral-Russland var i dag det som hadde klart høyest prioritet.

Hvis jernbanefrakt av fersk kjølt oppdrettsfisk var et sterkt ønske fra norsk side ville det ventelig fremkomme ønske om at Norge skulle kunne bidra økonomisk med realiseringen av dette. Eksempelvis kunne Norge kanskje bidra gjennom Joint Venture prosjekter. Som nevnt, har man opplevd problemer med at last kan bli stående på stasjonen unødig lenge fordi dette gir ekstra inntekter for stasjonen. For å omgå problemene ville man måtte etablere en egen ny stasjon med fryse/kjølelager tollklarering og veterinær inspeksjon. Per i dag er det kun tollklarering på grensen. Fiskeribyrået ville kunne overta handteringen av kontrollen som Veterinærtjenesten har per i dag, men dette er en kamp som pågår nå, og som det er vanskelig å spå utgangen av.

3.3 Oppsummering

Etterspørselen etter fisk i det russiske markedet har gitt en jevn vekst av eksporten av oppdrettsfisk fra Norge. Eksporten fra Nordland til Russland har fulgt den samme veksten, også etter at Veterinærtjenesten etablerte handelsbegrensninger for importen av oppdrettsfisk fra Norge. Det er i dag seks store oppdrettsforetak i Nordland som er godkjent for eksport til Russland. Eksporten av fersk kjølt oppdrettsfisk (laks og ørret) utgjorde både store volum og store økonomiske verdier, og det russiske markedet oppleves som attraktivt og lønnsomt for de norske næringsaktørene. Slik sett er det riktig å si at det russiske markedet er viktig både for Nordland og for Norge som helhet. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om det er naturlig å forvente at veksten i eksporten av oppdrettsfisk fra Nordland til Russland vil fortsette å vokse i samme grad i årene fremover. Det er flere forhold som tilsier at veksten kanskje vil flate ut deriblant følgende:

Russiske myndigheter har gitt tydelig uttrykk for at det ikke er ønskelig at Norge får en for stor vekst i eksporten og gjennom det blir en enda mer dominerende leverandør av oppdrettsfisk til det russiske markedet. Bak dette ligger målsettingen fra russiske myndigheters side om at avhengigheten av importerte matvarer må reduseres.

De norske oppdrettsforetakene vil på sin side ønske å spre sin eksport av oppdrettsfisk til ulike markeder for ikke å bli for avhengig at et fåtall kunder og geografiske markeder (risikospredning). En for stor eksponering mot det russiske markedet vil gjøre foretaket svært sårbart dersom de skulle bli utestengt fra markedet for en kortere eller lengre periode. Videre er det normalt at de eksportorienterte oppdrettsselskapene arbeider aktivt for å maksimere inntektene og selge til de kundene som til enhver tid gir best økonomisk gevinst for foretaket. Dette er en strategi som krever arbeid på en rekke ulike geografiske markeder. Det er også

slik at dagens konsesjonsvilkår innen oppdrettsnæringen legger sterke begrensninger på volummessig vekst i allerede etablerte oppdrettsområder langs norskekysten.

Det er et generelt inntrykk at både eksportørene og importørene opplever at dagens transportløsninger med trailer fungerer godt. To viktige faktorer er fleksibilitet ettersom hver skipning avgrenser seg til ett trailerlass (ca 16–18 tonn), og den betydelige risikoavlastningen som eksportørene opplever ved å selge produktene ex works.

Et videre arbeid burde undersøke, på en systematisk måte, hva som skal til for at eksportørene faktisk skulle foretrekke å benytte jernbane fremfor dagens transportløsninger. Et sentralt spørsmål vil være hvorfor eksportørene skulle gå bort fra et system som er både risikoavlastende i selve handelen (både økonomisk og logistikkmessig), samtidig som det gir økt fleksibilitet med hensyn på produksjon og pakking. Parallelt med dette burde også posisjonen til dagens godkjente russiske importører også vært gjenstand for en systematisk undersøkelse blant annet for å avdekke deres holdninger til spørsmålet om bruk av jernbane. En slik undersøkelse ville også avdekke samsvar og/eller eventuelle avvik i hvilke faktorer eksportørene og importørene legger vekt på.

Det er lite som tyder på at russiske myndigheter har en agenda tilsvarende den norske/europeiske målsettingen om å flytte transport fra vei til jernbane ut fra miljøpolitiske hensyn. Det er viktig å være klar over at spørsmål knyttet til import av fisk er et sensitivt spørsmål for russiske myndigheter, hvilket et prosjekt knyttet til nye transportløsninger ved eksport av norske fiskeprodukter til det russiske markedet kommer i berøring med. Den dominerende agendaen på russisk side er preget av politiske ambisjoner om å redusere importen og styrke egenforsyningen av fisk. Dette betyr at man neppe kan vente seg bistand fra russiske fiskerimyndigheter med hensyn til å legge til rette for alternative transportløsninger for utenlandske varer. Et annet viktig hensyn av betydning, er fokuset på å styrke kontroll med handelen. Dette er et overordnet hensyn for tunge russiske aktører som veterinærmyndighetene og tollministeriet. Det er imidlertid mulig at disse myndighetsorganene kan stille seg positive gitt at endring av fraktmåte fra vei til jernbane ikke gir negative konsekvenser for dagens kontrollregime. Fiskeribyrået har imidlertid slått fast at de ønsker å overta ansvaret for import av fisk fra Veterinærtjenesten. Dette er fortsatt et uavklart spørsmål, men skulle dette skje vil det ikke tale for en bedre tilrettelegging av transporten av importert fisk til Russland. Det er planlagt at denne saken skal opp til avstemning i Statsdumaen i den russiske Føderasjon i løpet av 2010, men utfallet er høyst usikkert.

Det skal imidlertid ikke underslås at de to-tre største importørene av fisk i Russland er store økonomiske aktører som har betydelig påvirkningsmuligheter i russisk forvaltning. Det kan derfor være en mulighet for at disse vil kunne få dispensasjon fra veterinær- og tollmyndigheter, slik at kontrollen kan foretas ved ankomst sluttdestinasjon i St. Petersburg eller Moskva istedenfor på grensen. Mest trolig vil en slik mulig ordning være eksklusivt for disse tre (kanskje fire) bedriftene. Fra norsk side vil det da være et poeng å være oppmerksomme på at man ved å gjennomføre et slikt opplegg vil kunne bidra til ytterligere å understøtte den oligopolposisjonen disse aktørene har i det russiske markedet for fisk.

En viktig innvending vi har registret fra russisk hold er at de volumene av fersk fisk som kan komme fra Nordland trolig vil være for små og distansen for kort til å kunne oppnå gunstigere

fraktrater med jernbane fremfor trailertransport. Dette er forhold som det er avgjørende å undersøke nærmere.

I tillegg til kostnadsspørsmålet er det viktig å avklare hvordan man skal handtere omlastinger fra tilførselstrafikk med trailer til jernbane. Dette er et forhold som representerer en klar risiko knyttet til bevaring av fiskens kvalitet så vel som ansvarsmessig forhold i forbindelse med transaksjonen.

Det er videre viktig å peke på at det er klare beskrankninger knyttet til infrastrukturen på russisk side, hvilket har stor betydning med hensyn til å kunne endre transportmønsteret på kort og mellomlang sikt. Det faktum at man har mangel på isotermiske vogner samt generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitetsmessig god handtering av fersk kjølt fisk er kritiske forhold som må vurderes nærmere.

Vedlegg

Vedlegg 1 Liste over norske produksjonsbedrifter av oppdrettsfisk godkjent for eksport til Russland (oppdatert 26.10.2009 – kilde Mattilsynet)

1. F-55 Kirkenes Processing AS
2. F-430 Hammerfest Lakseslakteri AS
3. F-480 Grieg Seafood Finnmark AS
4. T-126 Lerøy Aurora AS
5. T-380 Flakstadvåg Laks AS
6. N-169 Nordlaks Produkter AS
7. N-234 Egil Kristoffersen og Sønner AS
8. N-742 Ellingsen Seafood AS
9. N-800 Pundslett Laks AS
10. N-1041 Nova Sea AS
11. N-1115 Fjord Seafood Norway AS avd. Herøy
12. ST-337 Lerøy Midnor AS
13. ST-400 Marine Harvest, avd. Ulvan
14. ST-423 Salmar AS
15. M-343 Brødrene Remø AS
16. M-394 Marine Harvest, avd. Eggesbønes
17. SF-222 Slakteriet AS
18. SF-364 Martin E. Birknes Eff.
19. H-66 Sotra Fiskeindustri AS, avd. bearbeiding
20. H-72 Austevoll Fiskeindustri AS
21. H-82 Bremnes Seashore AS
22. H-107 Brandasund Fiskeforedling AS
23. H-109 Hardanger Fiskeforedling AS
24. H-112 Sekkingstad AS
25. H-220 Espevær Laks AS

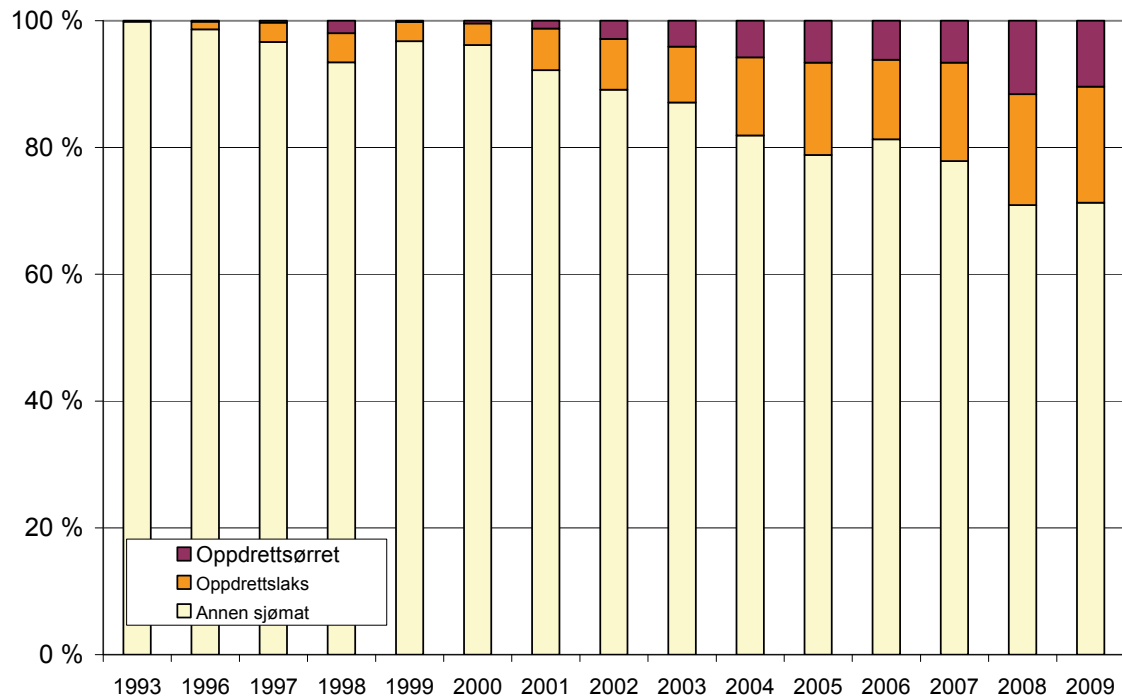
Vedlegg 2 Estimert månedsfordelt eksport av oppdrettsfisk fra Nordland fylke til Russland 2008 og 2009 målt i tonn og relativ andel over året

Monthly export of farmed salmon and trout to Russia from Norway

	Metric tonnes			
	2008	%	2009	
Jan	4.936	6,6 %	6.238	7,2 %
feb	6.006	8,1 %	5.120	5,9 %
mar	6.174	8,3 %	10.206	11,8 %
apr	6.188	8,3 %	6.245	7,2 %
mai	6.034	8,1 %	5.093	5,9 %
jun	4.698	6,3 %	6.109	7,1 %
jul	5.925	7,9 %	6.701	7,7 %
aug	5.365	7,2 %	6.614	7,6 %
sep	6.347	8,5 %	7.201	8,3 %
oct	6.828	9,2 %	7.753	9,0 %
nov	7.925	10,6 %	8.300	9,6 %
dec	8.118	10,9 %	10.978	12,7 %
SUM	74.544	100,0 %	86.558	100,0 %

Kilde basisdata: Eksportutvalget for fisk/SSB

Norsk eksport av sjømat til Russland (volum)



Kilde basisdata: Eksportutvalget for fisk/SSB



ISBN 978-82-7251-768-6 (trykt)
ISBN 978-82-7251-769-3 (pdf)
ISSN 1890-579X