

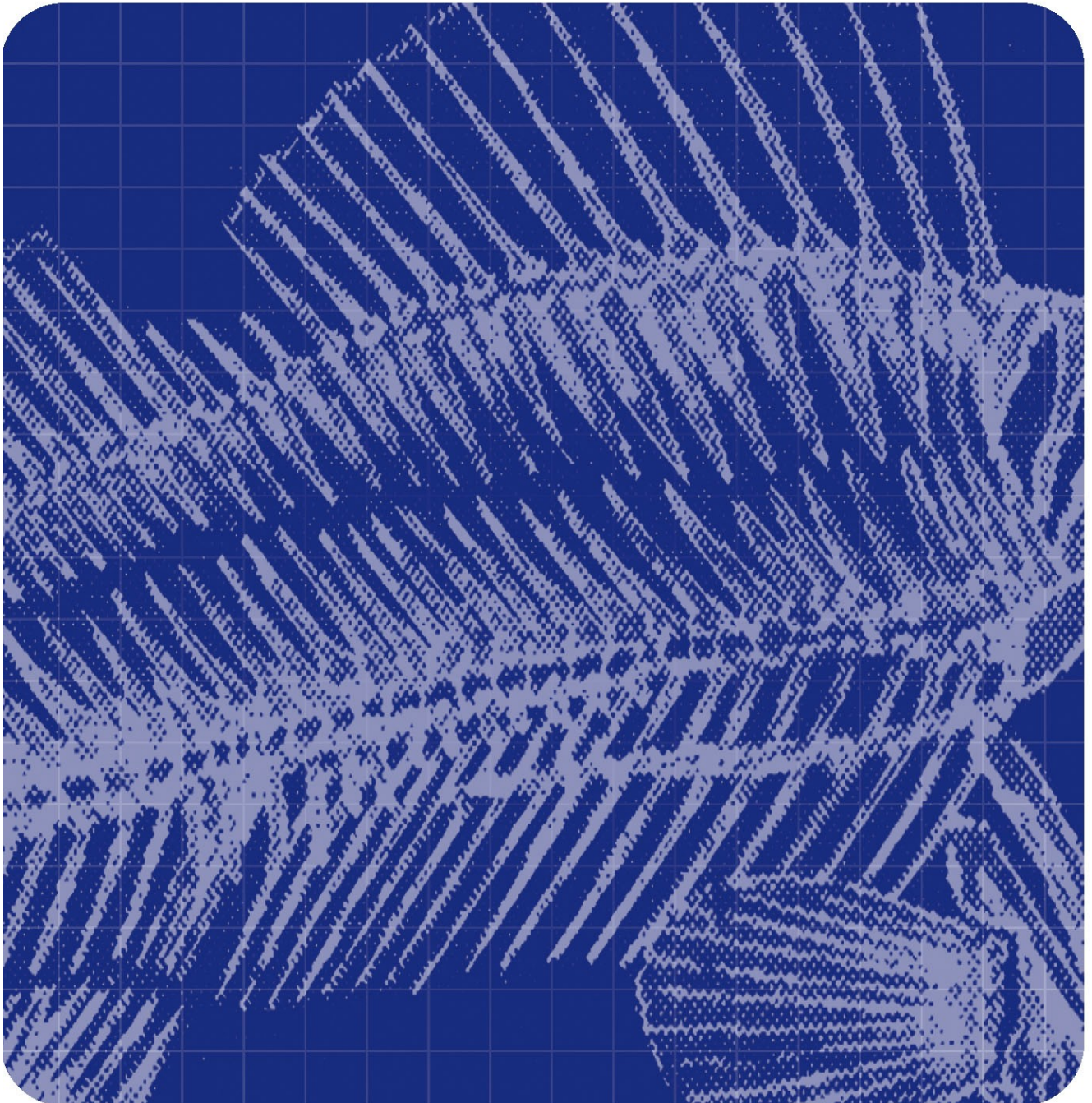


Fiskeriforskning

RAPPORT 18/2000 • Utgitt juli 2000

Råvareflyt og institusjonelle virkemidler

Bent Dreyer og Oddrun Johnsen





Norut Gruppen er et konsern for anvendt forskning og utvikling og består av morselskap og seks datterselskaper. Konsernet ble etablert i 1992 - fundamentert på daværende FORUTs fire avdelinger og Fiskeriforskning.

Konsernet består i dag av følgende selskaper:

Fiskeriforskning, Tromsø

Norut IT, Tromsø

Norut Samfunnsforskning, Tromsø

Norut Medisin og Helse, Tromsø

Norut Teknologi, Narvik

Norut NIBR Finnmark, Alta

Konsernet har til sammen vel 240 ansatte.



Fiskeriforskning (Norsk institutt for fiskeri- og havbruksforskning AS) utfører forskning og utvikling for fiskeri- og havbruksnæringen.

Gjennom strategisk næringsrettet forskning og utviklingsarbeid, i samarbeid med næringsaktører og det offentlige, skal Fiskeriforsknings arbeid bidra til utvikling av

- etterspurt sjømat
- aktuelle oppdrettsarter
- bioteknologiske produkter
- teknologiske løsninger
- konkurransedyktige foretak

Fiskeriforskning har ca. 160 ansatte fordelt på Tromsø (110) og Bergen (50). Fiskeriforskning har velutstyrte laboratorier og forsøksanlegg i Tromsø og Bergen.

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9-13

Postboks 6122

N-9291 Tromsø

Telefon: 77 62 90 00

Telefaks: 77 62 91 00

E-post: post@fiskeriforskning.no

Avdelingskontor Bergen:

Kjerreidviken 16

N-5141 Fyllingsdalen

Telefon: 55 50 12 00

Telefaks: 55 50 12 99

E-post:

office@fiskeriforskning.no

Internett:

www.fiskeriforskning.no



RAPPORT

Tilgjengelighet:

Åpen

Rapport nr.

18/2000

ISBN:

82-7251-458-3

Tittel:

Råvareflyt og institusjonelle virkemidler

Dato:

1. juli 2000

Antall sider og bilag:

38

Forfatter(e):

Bent Dreyer og Oddrun Johnsen

Forskningsjef:

Roger Richardsen

Senter:

Økonomi og marked

Prosjektnr.:

9397

Oppdragsgiver:

Fiskerinæringens landsforening

Oppdragsgivers ref.:

3 stikkord:

Institusjonelle virkemidler, råvareflyt, landindustri

Sammendrag: (maks 200 ord)

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra FNL. Prosjektet som denne rapporten er en del av har hatt følgende mål:

- ✓ *Gi en oversikt over konsesjonsvilkår i den norske trålerflåten som har til hensikt å styre råstoff mot norsk landindustri og vurdere hvordan slike vilkår praktiseres.*
- ✓ *Kartlegge ulike institusjonelle virkemidler hos viktige konkurrentland innenfor hvitfisksektoren for å sikre egen landindustri råstoff.*
- ✓ *Sammenligne institusjonelle virkemidler som har til hensikt å styre råstoffet til norsk landindustri med tilsvarende virkemidler rettet mot landindustrien i viktige konkurrentnasjoner innenfor hvitfisksektoren.*

FORORD

Dette prosjektet tar opp kompliserte forhold knyttet til norsk og internasjonal fiskeripolitikk. Prosjektet har hatt knappe tidsmessige og økonomiske rammer. Vi har derfor vært nødt til å avgrense prosjektet til eksisterende tallmateriale som er innarbeidet i det perspektivet som ligger til grunn for prosjektet.

Uten tilgang på data fra Fiskerisjefene i Troms og Finnmark og Norges Råfisklag ville det derfor ikke ha vært mulig å gjennomføre prosjektet. Vi vil også takke forsker Bjørn Inge Bendiksen som har skaffet til veie mye av informasjonen omkring endringer i råvarestrømmene som omtales i rapporten. For å overholde tidsfristene har vi fått god hjelp fra Heidi Katrine Trige i redigeringsarbeidet.

Vi vil også benytte anledningen til å takke FNL, ved avd. dir. Berit A Hanssen, for oppdraget og inspirerende dialog i løpet av prosjektets ulike faser.

Tromsø 01.07.00

Bent Dreyer og Oddrun Johnsen

INNHold

1	SAMMENDRAG.....	1
2	GLOBALISERING AV RÅVAREMARKEDET – UTFORDRINGER FOR NORSK FISKEINDUSTRI.....	3
	2.1 Institusjonelle endringer	4
	2.2 Endringer i teknologi og distribusjon	5
	2.3 Rapportens innhold.....	6
3	KONSESJONSVILKÅR I DEN NORSKE TRÅLERFLÅTEN.....	7
	3.1 Konesjonsordninger i fiske	8
	3.1.1 Fangststatistikk	9
	3.1.2 Leveringsforpliktelser	11
	3.2 Leveringsforpliktelsene i praksis.....	12
	3.3 Hvorfor brytes leveringsforpliktelsene.....	14
	3.3.1 Strukturelle endringer	14
	3.3.2 Økonomiske forhold	15
	3.3.3 Utforming av konsesjonsbestemmelsene	18
	3.4 Konklusjon	18
4	INSTITUSJONELLE VIRKEMIDLER I KAMPEN OM RÅSTOFF.....	21
	4.1 Fangstrettigheter og leveringsbetingelser.....	21
	4.1.1 Fordelingsprinsipp	23
	4.1.2 Ombordproduksjon og råvareflyt til landindustri	25
	4.1.3 Eierskap i fiskefartøyer og råvareflyt	27
	4.1.4 Leveringsbetingelser og råvareflyt	29
	4.2 Finansielle virkemidler.....	30
	4.3 Handelspolitiske virkemidler	31
	4.4 Omsetnings- og distribusjonssystem	33
5	REFERANSER.....	38

1 SAMMENDRAG

Hensikten med denne rapporten er å analysere hvilke institusjonelle virkemiddel som er tilgjengelige for å sikre norsk landbasert fiskeindustri råstoff. I rapporten er leveringsforpliktelsene til den norske trålerflåten viet mye oppmerksomhet, og det drøftes hvor effektivt dette virkemidlet har vært. Videre inneholder rapporten en drøfting av styrker og svakheter ved andre alternative institusjonelle virkemidler som har til hensikt å styre fangsten mot den nasjonale landbaserte fiskeindustrien.

I rapporten er det vektlagt at en sentral endring i konkurransebetingelsene til den norske landbaserte fiskeindustrien er økt globalisering av det norske råvaremarkedet. Dette skjer dels gjennom at nye omsetningsformer oppstår og dels gjennom at råstoffet som landes har endret karakter. På den andre siden har det norske råvaremarkedet fortsatt god internasjonal konkurransevne gjennom at utenlandske fartøy foretrekker å levere i norske havner. Til tross for nye råvarekilder inn mot det norske råvaremarkedet, tyder omsetningsstatistikken på at det er lite av dette råstoffet som kanaliseres til den lokale landbaserte fiskeindustrien. En stadig økende andel av råstoffet flyter enten ut av distriktene hvor de landes gjennom nye omsetningskanaler, eller lokal landindustri fungerer som formidlingssentral for bedrifter i utlandet eller i andre regioner av landet.

Med dette som utgangspunkt ser det viktigste norske næringspolitiske virkemiddelet for å styre råstoff mot landindustrien – leveringsbetingelser hos trålerflåten - ut til å forvitte. Det har sammenheng med at globaliseringen av råvaremarkedet har ført til økt konkurranse om råstoffet med påfølgende økning i prisnivået. Det gjør at avstanden mellom råvareprisen som trålerne oppnår ved å følge sine leveringsforpliktelser og den prisen de kan oppnå i det åpne førstehåndsmarkedet øker. Avstanden er etter hvert blitt så stor at selv innenfor konsern som eier trålere, blir fangsten fra egne fartøy solgt i det åpne markedet framfor til egne produksjonsanlegg. Utkrø en bedriftsøkonomisk vurdering velger noen selskap en slik løsning til tross for de kapasitetskostnadene som er knyttet til investeringene i egne landanlegg. Dette er en utvikling som sannsynligvis vil fortsette, fordi marginene mellom det leddet som har fangstrettighetene og kunden ser ut til å avta i en stadig mer globalisert økonomi med råvaremangel.

Det næringspolitiske dilemmaet som fiskerinæringen står overfor er at få institusjonelle virkemidler er tilgjengelige for å styrke den norske landbaserte fiskeindustriens konkurransevne. Inngrep for å beskytte norsk landbasert fiskeindustri, vil virke konkurransevridende mellom norske selskap, og dersom utenlandske selskap blir rammet, vil truslene om antidumpingstiltak komme. Det gjør at den viktigste forutsetningen for at norsk landbasert fiskeindustri skal lykkes i kampen om råvarene, er at de er mest effektive i produksjonen og klarer å tilpasse sin produksjon slik at de til enhver tid produserer de produktene som gir grunnlag for best mulig råvarepris. Med basis i den lokaliseringen norsk landindustri har, vil de ha best forutsetninger for å konkurrere om det ferske råstoffet som landes av den minst mobile flåten. Vår gjennomgang av hvilke institusjonelle virkemidler viktige konkurrentnasjoner tar i bruk for å styre råstoffet mot nasjonal landindustri konkluderer med at reguleringsregimet er avgjørende for hvilke virkemidler som er tilgjengelig. I så måte vil føringer på kvotefordelingen til den delen av flåten som passer inn i et slikt leveringsmønster være et institusjonelt virkemiddel som vil favorisere norsk landbasert industri. Et virkemiddel i samme retning, som vil favorisere den landbaserte fiskeindustrien, er å demme opp for større grad av ombordproduksjon. Blant annet tyder tall på at økende grad av ombordfrysing fører til en

langt større eksponering mot internasjonal konkurranse om dette råstoffet for lokale produsenter.

Den utviklingen vi har sett i det norske råvaremarkedet har kommet i en periode med høye kvoter, og det blir derfor spennende å følge med utviklingen i de årene som kommer fordi det er forespeilet et langt mindre kvantum inn i dette markedet. Fortsatt landes det meste av råstoffet ferskt til lokal landindustri, og det er på mange måter et paradoks at den delen av flåten som har fått fangstrettigheter hovedsakelig for å trygge norsk landindustri's råstoff-tilgang, er den delen av flåten som først og fremst har bidratt til å produsere om bord eller fryse fisken rund om bord for å ta ut en bedre pris i råvaremarkedet. Dette har imidlertid vært en svært lønnsom strategi for fangstleddet, dersom vi ser på prisforskjellene. Et annet paradoks er at det råstoffet som utfra et markedsperspektiv skulle være det mest verdifulle for forbrukerne, det ferske, ser ut til å oppnå lavere pris enn råstoff som er frosset. Det illustrerer at det er viktigere å skaffe et råstoff som kan tilbys i det globale råvaremarkedet, enn å skaffe et ferskt råstoff som har det beste kvalitetsmessige potensialet i seg, men færre potensielle kjøpere.

Et strategisk håndgrep som kan synes naturlig å ta for den landbaserte fiskeindustrien, er å ta i bruk teknologi og kunnskap som gjør at bedriften kan produsere effektivt med basis i frosset råstoff. Et annet strategisk håndgrep er å posisjonere seg i markeder som kun kan produseres med utgangspunkt i ferskt råstoff, og som kan forsvare en råvarepris som demmer opp for incentivene i flåten til å fryse om bord. Et tredje håndgrep er å skaffe seg størst mulig kontroll over fangstleddet, for å trekke råstoffet ut av det åpne råvaremarkedet. Dette har imidlertid vist seg å være vanskelig. Slike organisasjonsmodeller vil være eksponert mot intern forvitring dersom ikke produksjonsleddet klarer å produsere like effektivt som sine konkurrenter. I et globalisert marked vil derfor den viktigste forutsetningen for å konkurrere i det norske råvaremarkedet være at landindustrien er mest effektiv og klarer å posisjonere seg med produkter som gir grunnlag for de beste marginene i produksjonen.

2 GLOBALISERING AV RÅVAREMARKEDET – UTFORDRINGER FOR NORSK FISKEINDUSTRI

Hensikten med denne rapporten er først og fremst å kartlegge ulike institusjonelle virkemidler som i dag anvendes for å regulere råvaremarkedene for fisk, og hvordan disse påvirker den landbaserte norske fiskeindustriens konkurransekraft – både i råvaremarkedet og i sluttmarkedene for viktige fiskeprodukter. Vi vil med andre ord studere de muligheter og problemer norsk landbasert fiskeindustri vil møte i sitt framtidige råvaremarked.

I ulike næringer drøftes det i stadig sterkere grad hvilke konsekvenser globalisering av ulike markedsarenaer får for den strukturelle utviklingen. Globalisering er i denne sammenheng først og fremst deregulering. Hvilke aktører som vinner under slike konkurransebetingelser vil være nært knyttet til de ulike aktørenes effektivitet og evne til å tilfredsstille kundenes stadig skiftende krav til produktene. Denne utviklingen blir forsterket av muligheter som oppstår i kjølvannet av teknologiske nyvinninger drevet fram av IT-teknologi. Dette materialiserer seg ved at produktene får stadig kortere levetid, informasjonen flyter raskere og distribusjonskostnadene for råvarer og halvfabrikata blir lavere. I slike globaliserte markeder vil institusjonelle beskrankninger spille en stadig mindre rolle for å opprettholde en produksjonsstruktur som ”beskytter” ulike aktører mot den intensiverte konkurransen.

Hvilke strukturelle utviklingstrekk vi vil se i framtida vil derfor langt på vei avhenge av hvilke konsekvenser institusjonelle virkemidler har for bedriftenes konkurranseposisjon. Bedrifter som i dag eksisterer under beskyttelse av ulike institusjonelle beskrankninger vil møte en tøffere hverdag, mens bedrifter som i dag er hemmet av tilsvarende barrierer vil få nye muligheter. For eksempel vil norsk landbruksnæring være langt mer eksponert mot de negative effektene av globaliseringen enn hva norsk fiskeindustri vil være. Det har sammenheng med at norsk fiskeindustri i hovedsak eksporterer sine produkter i internasjonale markeder som har etablert ulike institusjonelle barrierer for å beskytte egen næringsmiddelindustri. Norske landbruksprodukter eksporteres i liten grad, samtidig som institusjonelle beskrankninger er etablert for å beskytte denne sektorens produkter mot konkurranse fra utenlandske aktører. Dette er beskrankninger som står for fall dersom globaliseringsprosessen fortsetter. De ulike utgangspunktene for de to delene av norsk næringsmiddelindustri blir godt synlig når det diskuteres hvilke posisjoner Norge skal innta i WTO-forhandlingene.

Den landbaserte norske fiskeindustrien har lenge vært beskyttet mot økt internasjonal eksponering fordi det norske råvaremarkedet i liten grad har vært globalisert. Det har blant annet sammenheng med at norsk fiskeindustri er lokalisert nært de rike fiskefeltene og at fisken er kvalitetsmessig sårbar i perioden det tar fra den fanges til den konserveres. Samtidig er avstanden til de sentrale markedene lang for norske fiskeprodukter og distribusjonskostnadene høye. I tillegg er det gjennom lovverket i Norge etablert ulike konkurransemessige barrierer i råvaremarkedet. Det gjelder for eksempel begrensninger i fangstrettigheter, leveringsvilkår for fartøyer med fangstrettigheter og begrensninger i fartøyenes muligheter til å prosessere fisken ombord. Samtidig ser vi at forholdene legges bedre til rette for at utenlandske fartøyer skal finne det interessant å levere sine fangster til norsk fiskeindustri. Dersom slike beskrankninger i det norske råvaremarkedet er en viktig forutsetning for norsk fiskeindustri internasjonale konkurransekraft, blir det viktig å overvåke konsekvensene av en deregulering av råvaremarkedet og teknologiske nyvinninger som forlenger råfiskens holdbarhet eller reduserer distribusjonskostnadene. Samtidig blir det viktig å studere hvordan viktige konkurrenter til norsk fiskeindustri tilpasser seg de nye mulighetene som oppstår i det norske råvaremarkedet, hvilke endringer som skjer i andre nasjoners råvaremarkeder og

hvilke muligheter og trusler slike utviklingstrekk gir for den norske landbaserte fiskeindustrien.

Norsk fiskeindustri er svært fragmentert og baserer seg på ulike råvarebaser og produserer et svært bredt produktspekter. På grunn av økonomiske og tidsmessige begrensninger har vi vært nødt til å avgrense vår analyse, og vi har valgt å studere utviklingstrekk i den delen av landindustrien som lever av å produsere produkter basert på hvitfisk. For å kunne diskutere denne industriens konkurransekraft, har det vært nødvendig å relatere den til internasjonale konkurrenter – som her vil være andre lands produsenter som konkurrerer på de samme sluttmarkedene som den industrien vi studerer. Dette vil vi gjøre ved å ta utgangspunkt i de utviklingstrekkene vi ser i det norske råvaremarkedet for hvitfisk, og hvordan dette påvirker norsk landbasert fiskeindustri internasjonale konkurranseposisjon.

2.1 Institusjonelle endringer

Norsk fiskerinæring har gjennom lovverket vært preget av en tredeling av verdikjeden med ett fangstledd, ett produksjonsledd og ett salgsledd. Fire sentrale lover har i så måte vært dominerende. *Deltagerloven* som begrenser hvem som kan eie fiskefartøy og derigjennom retten til fangstkvote, *Råfiskloven* som regulerer omsetning av råfisk, *Tilvirkerloven* som regulerte forholdet mellom eksportør og produsent og *Eksportloven* som regulerer hvem som har tillatelse til å eksportere fiskeprodukter. I tillegg kommer en rekke andre lover som på ulike måter påvirker råvaremarkedet. Blant annet regulerte *Fiskeforedlingsloven* hvem som hadde tillatelse til å fryse fisk og fiskeprodukter, mens *Fiskerigrenseloven* regulerer adgangen for landinger av fisk fra utenlandske fartøy i det norske råvaremarkedet. En annen lov som er viktig i vår problemstilling er *Trålerloven* som regulerer aktiviteten til den norske torsketrålerflåten leveringsbetingelser og dens muligheter for ombordproduksjon.

Ettersom fiskeindustrien først og fremst selger sine produkter på den internasjonale arenaen, vil også endringer i andre nasjoners regelverk for import av norske fiskeprodukter og endringer i internasjonale handelsregimer være viktig å drøfte i forbindelse med denne rapportens problemstilling. Foruten handelspolitiske forhold, må også internasjonale avtaler omkring reguleringer av fellesbestander trekkes inn i problemkomplekset. Dette fordi det er gjennom slike reguleringer at de viktigste betingelsene legges for hvor store kvanta råfisk som kan fanges og dermed tilbys i råvaremarkedet. Et annet argument for å trekke inn slike forhold er at mange forvaltningsregimer sliter med overfiske og sviktende ressursgrunnlag. Det har bidratt til en nasjonal og internasjonal foredlingsindustri med en betydelig overkapasitet i forhold til tilgjengelige råvarekvanta. Ubalansen mellom tilgang på råstoff og produksjonskapasitet bidrar dels til å presse opp råvareprisene og dels til å presse industrien til å søke globalt etter alternative råvarekilder. Begge disse forholdene fører til økt global konkurranse i det norske råvaremarkedet. Et annet aspekt ved forvaltningsorganer er at de utvikler nøkler for hvordan totalkvotene skal fordeles mellom de enkelte lands fartøyer. Det bringer oss over til et annet aspekt - kobling mellom fangstrettigheter og handelspolitikk. Vi har sett en rekke eksempler på dette i forbindelse med Norges forhold til EU. For den delen av fiskeindustrien vi her analyserer ser vi det blant annet gjennom måten kvotefordelingen skjer på – hvor EU-flåten hvert år tildeles en andel av bestander forvaltet av Norge og Russland. Samtidig ser vi det i gjennom EUs avgiftssystem for norske fiskeprodukter.

Når det gjelder lovverket som regulerer den norske fiskerinæringen, ser vi klare trekk av deregulering. Det gjelder i særlig grad lovverket som direkte berører produksjons- og

salgsleddet. Tilvirkerloven og Fiskeforedlingsloven er fjernet, mens Eksportloven er kraftig liberalisert slik at den i dag i liten grad er en barriere for hvem som kan eksportere fiskeprodukter. Fiskerigrenseloven er også endret slik at utenlandske fiskefartøy i praksis har fri adgang til å lande sine fangster direkte til norske landanlegg.

2.2 Endringer i teknologi og distribusjon

Produksjon av fisk har lange historiske tradisjoner i Norge, og opp gjennom årene har fiskeprodukter vært en viktig handelsvare som har skaffet eksportinntekter til landet. Det som først og fremst preger næringer som globaliseres er at produktene får kortere og kortere livssyklus. Dette er imidlertid ikke tilfelle i fiskerinæringen. Produktene synes å være svært stabile, i hvert fall innenfor de tradisjonelle delene som baserer seg på villfanget fisk. Her er tilgangen preget av de tradisjonelle fangstmønstrene basert på sykliske svingninger knyttet til biologi og tilgjengelighet. Produktene som produseres er stort sett uendret, og teknologien som anvendes er rimelig stabil. På sentrale områder, som påvirker råvaremarkedet sterkt, har den teknologiske utviklingen skutt fart de siste årene. Det ene er frysing og prosessering ombord og den andre er endringer i omsetning og distribusjon. Når det gjelder prosessering ombord, påvirker dette råvaremarkedet ved at det blant annet blir mindre volum råfisk tilgjengelig i det norske råvaremarkedet. Videre intensiverer det konkurransen til landindustrien ved at landbaserte produsenter møter ombordproduserte produkter på sine markeder. Dette er en utvikling som først og fremst har berørt filétindustrien. De siste årene har imidlertid den negative effekten fra ombordproduksjon vært forsøkt redusert gjennom forbud mot å bygge produksjonsanlegg ombord i den norske trålerflåten og gjennom innstramming av konsesjonsbetingelsene i denne flåten. Dette har nok bidratt til å dempe dette problemet noe for landindustrien, men har ikke hindret at utenlandske fartøy, som tidligere leverte fersk fisk i Norge, i stadig økende grad produserer fisken ombord. Samtidig har også andre deler av den norske fiskeflåten, som for eksempel autolinefartøyene, investert i utstyr som har økt bearbeidingsgraden ombord. Det har først og fremst bidratt til å øke andelen med rundfrosset råstoff. Det at stadig større andel av råstoffet omsettes etter at det er frosset, bidrar til at antall potensielle kjøpere økes betydelig fordi geografisk avstand og tidsrammer for omsetning økes. Et viktig bidrag for å knytte til seg flere kjøpere har vært å bygge ut infrastruktur som bidrar til å redusere distribusjonskostnadene.

Disse utviklingstrekkene, med økning i ulike former for ombordprosessering, har bidratt til å endre råvaremarkedet. En stadig større andel av råstoffet landes i form av rundfrosset råstoff. Andelen av ferskt råstoff, som har vært hovedandelen av råstoffet som landes i Norge, avtar. Dette har ført til betydelige endringer i landingsmønsteret. Blant annet er det bygd opp en betydelig lagrings- og distribusjonskapasitet for ombordfrosset råstoff de siste årene. Denne kapasiteten er ikke primært lokalisert nært fiskefeltene, men først og fremst nært kommunikasjonsknutepunkter som letter distribusjon ved salg. Det gjør at slike lager- og salgssentraler når et langt større antall potensielle kunder enn de tradisjonelle omsetningssystemene for ferskt råstoff. I tillegg blir distribusjonskostnadene lavere fra slike sentraler enn fra de tradisjonelle landingsstedene. Ettersom de fleste industrianleggene er etablert på lokaliteter hvor det er kort vei til fangstfeltene, forvitres lokaliseringstrinn som er opparbeidet i det tidligere råvaremarkedet. Ofte vil distribusjonskostnadene for den tradisjonelle landbaserte fiskeindustrien i Norge bli høyere i de nye omsetningskanalene enn hva de tidligere har vært vant til. I tillegg viser salgsstatistikken at det gjennom dette markeds- og distribusjonssystemet har vært oppnådd langt høyere råvarepriser enn gjennom de tradisjonelle kanalene. Dette til tross for at ferskt råstoff blir sett på som mer verdifullt for sluttbrukeren og at det

påløper en rekke former for ekstrakostnader knyttet til prosessering basert på frosset råstoff i forhold til ferskt råstoff.

Også innenfor det tradisjonelle råvaremarkedet bestående av fersk fisk har det skjedd teknologiske endringer som har bidratt til å åpne konkurransen i dette markedet. Blant annet er distribusjonssystemene for fersk laks fra oppdrettsnæringen godt utbygd – systemer som lett kan anvendes også for hvitfisk.

Den landbaserte norske fiskeindustrien møter altså stadig sterkere konkurranse i sitt tradisjonelle råvaremarked. Dette skyldes dels at institusjonelle beskrankninger rettet mot utenlandske aktører gradvis er falt bort og dels at ny teknologi og nye distribusjonssystemer gjør at råstoffet tar andre veier enn hva det tidligere gjorde. Disse endringene materialiserer seg i to forhold – stadig mindre deler av fiskeressursene omsettes i det tradisjonelle markedet og dagens råstoffmarked er i dag åpent for langt flere aktører enn tidligere. Det har ført til at et av den norske landindustriens viktigste konkurransefortrinn – lokalisering nært rike fiskefelt – er i ferd med å forvitte. At de biologiske estimatene peker i retning av stadig mindre kvoter innenfor hvitfisksektoren gjør ikke situasjonen lettere. I et slikt perspektiv vil vi derfor i denne rapporten belyse hvilke utfordringer norsk landbasert fiskeindustri vil møte i en stadig tøffere kamp om råstoff og hvilke virkemidler som er mulig å implementere for å demme opp mot de negative effektene for bedriftene.

2.3 Rapportens innhold

Rapporten er delt inn i fire deler. Første del er et sammendrag av rapporten. I andre kapittel redegjøres det for problemstillingen som skal belyses i prosjektet, hvilken tilnærming og avgrensning som er valgt og hvordan rapporten er bygd opp. I det tredje kapittelet rettes oppmerksomheten mot det viktigste institusjonelle virkemidlet som eksisterer i norsk fiskeriforvaltning for å styre fangsten mot den norske landbaserte fiskeindustrien – konsesjonsvilkårene i den norske torsketrålflåten. Her legges det hovedsakelig vekt på å studere hvilke føringer som er lagt i konsesjonsvilkårene for trålerflåten. Dette har sammenheng med at denne delen av flåten i sin tid fikk eksklusive fangstrettigheter for å trygge råvareflyten til landindustrien. Dette ble sikret gjennom å knytte leveringsbetingelser til fangstrettigheter. Vår kartlegging inneholder opplysninger om hvor store deler av totalkvotene som tas av fartøyer med slike konsesjonsvilkår. Den gir samtidig en oversikt over ulike former for konsesjonsvilkår som eksisterer. I lys av dagens debatt, har vi også funnet det naturlig å oppsummere de resultatene som er kommet fram i ulike analyser av i hvor stor grad intensjonene med konsesjonsvilkårene blir oppfylt gjennom adferd.

Det fjerde kapittelet retter oppmerksomheten mot hvilke andre institusjonelle virkemidler som kan tenkes å påvirke råvareflyten til landindustrien. Vi har her valgt å studere nærmere hvilke andre institusjonelle virkemidler som fins for å styre råstofflyten mot landindustrien. Kapitlet drøfter dels andre institusjonelle forhold som påvirker landindustriens konkurransekraft i det norske råvaremarkedet. Hovedvekten er imidlertid lagt på en gjennomgang av ulike virkemidler i råvaremarkedene til andre sentrale fiskerinasjoner for å styre råvarene til nasjonens egen landbaserte fiskeindustri.

3 KONSESJONSVILKÅR I DEN NORSKE TRÅLERFLÅTEN

I dette kapitlet skal vi se nærmere på det viktigste institusjonelle virkemidlet for å trygge landbasert fiskeindustri råvarer. I konsesjonsvilkårene til deler av den norske torsketrålereflåten er fartøyene pålagt leveringsbetingelser. Hovedintensjonen med slike vilkår er å sikre råvaretilgangen til den landbaserte fiskeindustrien.

Gjennom saltvannsfiskeloven, deltakerloven, trålerloven og en rekke konsesjonsbestemmelser ønsker myndighetene å regulere fangst, produksjon og distribusjon av fisk og fiskeprodukter. For å sikre landindustrien råstoff ilegges enkelte fartøy, gjennom konsesjonsvilkårene, leveringsforpliktelser på hele eller deler av fangsten. Intensjonene bak et slikt omfattende konsesjonssystem er blant annet å sikre en rettferdig fordeling av våre begrensede ressurser samtidig som distriktshensynet skal ivaretas. For å kunne kartlegge hvilke institusjonelle virkemidler som anvendes for å regulere råvaremarkedet for fisk, ser vi det nødvendig å presentere institusjonelle føringer som ligger på fartøy som leverer til norske havner. Vi vil således ha en gjennomgang av regelverket og se på intensjonene bak og praksis med leveringsforpliktelsene.

Teknologiske endringer for produksjonsutstyr og nedgangen i de tradisjonelle silde- og linefiskeriene på 60-tallet, er årsaksvariabler for overgangen til fabrikk- og saltfisktråling (Standal, 1989). I tillegg førte myndighetene en bevisst politikk for å sikre den landbaserte foredlingsindustri råstoff, gjennom utbygging av trålerflåten på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-årene. Tråltillatelsen til ferskfisk- og frysetrålere har sitt utspring i denne utbyggingen (Hartvigsen, 2000). På slutten av 60-tallet var det enkelt å få tildelt trålkonsesjon, og fram mot 1971 hadde man vekst i spesialbygde ferskfisktrålere i Nord-Norge.

Da den dramatiske fangstøkningen man opplevde i Barentshavet avtok mot slutten av 70-tallet, med resultat i en gradvis nedfisket torskebestand, ble det tatt til orde for generelle formuleringer om at flåten måtte tilpasses ressursgrunnlaget. Resultatet ble stopp i konsesjonstildeling, mindre kvoter for trålergruppen og nedgang i lønnsomheten for ferskfisktrålere. Det ble vedtatt nedbygging i ferskfisk- og frysetrålere, som på dette tidspunkt var sterkt avhengig av statlige overføringer og preget av økonomisk underskudd (Standal, 1989). Selv om flåten i dag til en viss grad er stabilisert, står 1980- og 1990-årene frem som variable og usikre. Til tross for begrensede muligheter for utvidelse av flåten, har fangstgrunnlaget blitt utvidet gjennom fiske på russiske kvoter.

Når frysekonsesjonene ble opphevet i 1984, fikk man en sterk ekspansjon i antall trålere som drev ombordproduksjon av torskefisk til ferdige filétprodukter (Johnsen, 1987). Økt vekst i trålerflåten tyder på at effektiviteten og dermed lønnsomheten var høyere ved produksjon til sjøs enn til lands. Samtidig som andelen av totalkvoten som ble produsert ombord økte, falt totalkvotene på grunn av for høyt uttak. I tillegg falt prisene på tradisjonelle filétprodukter som en følge av økt konkurranse fra andre hvitfiskarter som pollack og hake. Dette har resultert i at enkelte bedrifter har stått stille grunnet manglende leveringer, samtidig som noen bedrifter har meldt om permitteringer mens ubearbeidet råstoff har gått direkte på trailer til bearbeiding i andre distrikt eller til utlandet. Denne konflikten mellom ombordproduksjon og redusert tilgang på råstoff til landindustrien har vært blant de mest debatterte i norsk fiskeripolitikk. I den senere tid har debatten blitt ytterligere aktualisert på grunn av brudd på leveringsbetingelsene fra trålerflåten til fiskeindustrien i Finnmark. Anlegg har stått maktesløse på sidelinjen når tiltenkt råstoff ikke blir levert i henhold til konsesjonsbestemmelsene. Foruten at råstoffmangelen skaper vanskeligheter for landindustrien, mister

det lokale næringsliv de ringvirkningene anløp av større fartøy gir. Støttefunksjoner som forsyning, bunkring, service og lignende blir mer eller mindre overflødig.

Med dette som utgangspunkt ønsker vi å se nærmere på leveringsbetingelsene som virkemiddel og hvilken effekt de har for dagens landbaserte fiskeindustri. Grunnet prosjektets ressurs- og tidsbegrensninger har prioritering mellom ulike områder vært nødvendig. Vi har valgt å rette oppmerksomheten mot de fartøyene som har leveringsbetingelser knyttet til konsesjons- og kvoterettighetene, og som opererer innen fersk og frosset hvitfisk. Vi vil herunder gi en beskrivelse av eksisterende konsesjonsvilkår generelt, og konsesjonsvilkår som skal trygge landindustrien spesielt. Når vi har gjennomgått intensjonene bak reguleringene, skal vi se hvordan vilkårene overholdes, det vil si om fartøy med leveringsforpliktelser leverer råstoffet i tråd med de forutsetningene som er gitt i konsesjonene.

3.1 Konsesjonsordninger i fiske

Konsesjonsordningene i fisket ble opprinnelig benyttet som et virkemiddel for å påvirke forholdet mellom redskaps- og fartøygruppene. Etter hvert har de utviklet seg til å bli virkemidler som begrunnes i hensynet å tilpasse flåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å forhindre overbeskatning. For å kunne drive fiske- eller fangstvirksomhet i Norge må fiskefartøyene innmeldes i merkeregisteret. Tillatelse til å innføre et fartøy i merkeregisteret og ervervelse av eiendomsrett til fartøy eller part i selskap som eier et slikt fartøy, må innhentes fra Fiskeridirektøren. Dessuten kreves det spesielle tillatelser for å nytte enkelte typer redskaper. Konsesjonsordningene i fisket er hjemlet i deltakerloven og trålerloven. *Deltakerloven* skal sikre at fiskerne eier sine driftsmidler selv, ved at tillatelse til å drive ervervsmessig fiske gis dersom man har drevet fiske minst 3 av siste 10 år, og fremdeles er knyttet til fisket på en naturlig måte. Trålerflåtens fangstkapasitet skal tilpasses ressursgrunnlaget gjennom *trålerloven*. I tillegg skal loven fremme en hensiktsmessig flåtestruktur med lønnsomme enheter og samtidig oppnå distriktsmessig fordeling av ressursene, ved at det tas særlig hensyn til råstoffbehov ved landanlegg for å sikre bosettingsmønstret i distriktene. Det finnes 11 ulike typer konsesjonsbestemmelser. Ordninger som omfattes av konsesjonsordningen er blant annet trålfiske uansett fartøystørrelse, ringnotfiske med fartøy over 27,5 meter og rekefisket i Nord-Norge med fartøy over 19,8 meter. I 1990 var det gitt 830 konsesjoner for deltakelse i fisket fordelt på om lag 50 fartøy. Det er verdt å merke seg at innenfor de fleste konsesjoner er det gjennom forskriftene fastsatt begrensninger på størrelsen for fartøy som skal erstatte gamle fartøy.

Foruten krav om merkeregistrering av fartøyer og ervervstillatelse for utøverne, kan konsesjonsordningen stille ulike betingelser ved tildeling av konsesjoner, blant annet:

- Hvilket fartøy og hvem konsesjonen angår.
- Kvotefaktor og hvilket fiskeslag konsesjonen omfatter.
- Kvotebetingelse som tilsier at fartøyet ikke kan tildeles større kvote enn tidligere eier.
- Distriktsbinding som tilsier at fartøys tråltillatelse ikke kan benyttes på fartøyer registrert i annet fylke enn oppgitt.
- Leveringsbetingelser utover det som er nevnt i forrige punkt.
- Krav til råstoffet (for eksempel bearbeidingsgrad).

Konsesjonsordningene er nært knyttet til kvotereguleringene innenfor den enkelte bestand. Når maksimalt fangstkvantum for en bestand er fastsatt, tildeles kvoter til deltakende fartøy som fastsettes på grunnlag av fartøystørrelse, lastekapasitet og sysselsetting ved tilvirkning av

fangsten ombord og/eller på land. Kvoten kan også fastsettes for ulike redskapstyper (§5 saltvannsfiskeoven). For å tilpasse trål- og ringnotflåten til ressursgrunnlaget kan totalkvoten for vedkommende gruppe deles opp i enhetskvoter, som deretter deles likt mellom deltakende fartøy. Utover dette kan salgorganisasjonene gi forskrifter for en hensiktsmessig avvikling av fisket og fastsette de deltakende fartøys kvoter. Begrensninger i råfiskloven gir dessuten slagslagene enerett til å regulere førstehåndsomsetningen av råfisk. Salgslagene fastsetter minstepris, de har myndighet til å fastsette bestemmelser om forbud mot eller innskrenkninger i fisket, samtidig som salgslagene kan dirigere fangster.

3.1.1 Fangststatistikk

Torsketrålere som opererer i de tre nordligste fylkene utgjør om lag 60% av torsketrålerne i Norge. I motsetning til trålere fra våre sørlige fylker, har mange trålere fra dette område leveringsbetingelser hjemlet i trålkonsesjonen. For å kunne si noe om omfanget av leveringsforpliktelsene skal vi gi en kort presentasjon av kvoteandelen disse fartøyene innehar. Innledningsvis ble det sagt at vi vil prioritere hvitfisk, og derfor vil vi her komme kort inn på fordelingen av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og sei nord for 62°N.

Fartøyene har ulike kvoterettigheter og fangstgrunnlag basert på type tråltillatelse og eventuelle rederikvoter eller enhetskvoter. Kvotefaktor 1, det vil si full kvote av norsk arktisk torsk, norsk arktisk hyse og sei nord for 62°N gis vanligvis til ferskfisktrålere over 250 BRT og 115 fots lengde, rundfrysetrålere over 400 BRT, saltfisktrålere over 400 BRT og fabrikkskip. Småtrålerne får tilsvarende kvotefaktor 0,35 og fartøy med "ubegrenset tråltillatelse" får en kvotefaktor på 0,23. Det må imidlertid påpekes at fartøy som bruker rederikvoteordningen vil kunne fiske på kvoter tilhørende andre fartøy, dersom fartøyene inngår i samme eller samarbeidende rederi. Fartøy som har reketråltillatelse har også en lavere kvote av sei nord for 62°N, enn fartøy med kun torsketråltillatelse. Foruten fiske på norske kvoter har også fartøy fisket på russiske kvoter og seikvoter sør for 62°N.

Den norsk-russiske fiskerikommisjonen ble enig om en totalkvote på *norsk arktisk torsk* på 480.000 tonn pluss 40.000 tonn kysttorsk for 1999. Norges kvote dette året var på 236.500 tonn. Av denne kvoten ble trålerne tilgodesett med drøyt 30% av totalkvoten (72.510 tonn). For-delingen av trålerkvoten i 1999 gav fartøy med kvotefaktor 1, fartøykvoter på 788 tonn. Av de om lag 50 ferskfisk- og frysetrålere med torsketråltillatelse som opererer i Norge, har Troms 9 trålere og i Finnmark 16 trålere med leveringsbetingelser på sine fangster. Disse fartøyene har til sammen 13.025 tonn norsk arktisk torsk, det vil si 18% av trålerkvoten (6% av totalkvoten for norsk arktisk torsk).

Etter avtale mellom Norge og Russland var totalkvoten for *norsk arktisk hyse* i 1999 på 41.000 t, noe som innebar en reduksjon på 52.000 tonn fra året før. Trålerne kunne ta 17.940 tonn (ca. 44%) av totalkvoten. Fartøy med kvotefaktor 1 fikk dette året en kvote på 193 tonn. Fartøy med leveringsforpliktelser disponerte 4.989 tonn, det vil si 28% av kvoten som er tildelt trålere. Dette utgjør også 12% av den totale kvoten av norsk arktisk hyse.

Norske fartøy kunne fiske 137.500 tonn *sei nord for 62°N* i 1999. Kvoten ble fordelt med 44.413 tonn til notfartøyene, 48.538 tonn til trålerne og 44.413 tonn til fartøy som fisker med konvensjonelle redskaper. Fartøykvoten for sei nord for 62°N var på 396 tonn. For å sikre industrien ble 10.236 tonn tilfalt bestemte leveringssteder, dette utgjør 7% av totalkvoten for sei.

Tabell 1 gir en oversikt over hvor store andeler av totalkvoten som det er knyttet leveringsforpliktelser til i Troms og Finnmark. Tabellen illustrerer at betydningen av leveringsforpliktelsene til torsketrålerne i Troms og Finnmark. Som vi ser utgjør kvotene for torsketrålerne i 1999 om lag 8% av de totale landingene av torsk, hyse og sei i Troms. Tilsvarende tall for Finnmark var 12%. Det er altså i Finnmark disse landingene betyr mest. Ser vi på volumene, utgjør de samlede kvotene til trålere registrert i Troms om lag halvparten av det volum som er tilgjengelig for trålere registrert i Finnmark.

Tabell 1 Landinger totalt og trålerkvoter i 1999 for trålere registrert Troms og Finnmark (kvantum rund vekt og % av totale landinger i fylket)

		n.a.torsk (tonn)	n.a.hyse (tonn)	sei, N 62° (tonn)	Totalt
Troms	Totalte landinger	101.968	13.490	43.651	159.109
	Trålerkvote	7.344 (7%)	1.799 (13%)	3.691 (8%)	12.834 (8%)
Finnmark	Totalte landinger	145.064	20.930	30.449	196.443
	Trålerkvote	13.025 (11%)	3.190 (15%)	6.545 (5%)	22.760 (12%)

Ut fra tabellen kan vi konkludere med at det kun er en liten andel av fangstrettighetene som det knyttes leveringsbetingelser til i det norske fisket. Bedriftene må i hovedsak hente sitt råstoff fra et åpent råvaremarked. Samtidig ser vi at det er regionale forskjeller når det gjelder betydningen av leveringsbetingelse knyttet til fangstrettigheter. Finnmark er det fylket hvor dette virkemidlet har størst betydning. Til tross for at makrotallene viser at ordningen har relativt liten betydning, er bildet langt mer nyansert når vi ser på betydningen for det enkelte landanlegg. På bedriftsnivå er det klart at noen få anlegg er langt mer avhengig av landinger fra trålere med leveringsforpliktelser enn andre. Vi har ikke hatt tilgang på hvor stor andel av landingene til enkeltanlegg det er knyttet leveringsbetingelser til, men vi har i Tabell 2 vist hvordan fordelingen av landingene fra trålerne er innenfor de ulike regionene.

Tabell 2 Andel av totalt mottatt råstoff i 1997 fra norske trålere blant de 90 største bedriftene i Norges Råfisklags distrikt

	Andel av mottatt råstoff fra den norske trålerflåten					
	0%	0-5%	5-10%	10-30%	30-50%	>50%
Finnmark	9	9	0	5	2	3
Troms	11	12	1	3	0	6
Nordland	9	0	0	3	4	4
Midt-Norge	5	0	1	0	1	2
Totalt	34	21	2	11	7	15

Tabellen viser at blant de 90 største anleggene i råfisklagets distrikt var det i 1997 om lag to tredjedeler av bedriftene som mottok mindre enn 10% av sitt råstoff fra norske trålere. Over en tredjedel mottok ikke råstoff i det hele tatt fra norske trålere. Samtidig ser vi at 15 av de 90 bedriftene er svært avhengig av de norske trålerne, og mottok mer enn halvparten av sitt råstoff fra denne fartøygruppen. Vi ser av fordelingen at for samtlige regioner er det slik at de fleste bedriftene ikke mottar noe råstoff fra trålere, mens en liten gruppe av bedrifter har svært høy andel av sitt råstoff fra trålere.

Selv om tabellen bare inneholder tall for 1997, og ikke data som gjør det mulig å si noe om hvor mye av trålerlandningene som det er knyttet leveringsbetingelser til, understreker resultatene at leveringsbetingelser er et lite omfattende virkemiddel i norsk fiskeripolitikk.

Det treffer få bedrifter, men de få som virkemidlet treffer er svært avhengig av dette, og vil være sårbare for endringer i dette virkemidlet.

3.1.2 Leveringsforpliktelser

De fleste fiskeforedlingsanlegg ligger i distrikter med ensidig næringsliv. Fiskeri-avhengigheten er sterk, noe som gjør slike lokalsamfunn sårbare for ressursnedgang. Innenfor hvitfisksektoren svinger kvotene mye. Selv om man i utgangspunktet ikke så nødvendigheten av å ha formaliserte leveringsforpliktelser av råstoff, siden ferskfisk- og frysetrålernes var tett knyttet til lokalsamfunnet, endret situasjonen seg. Eierstrukturen i trålerflåten ble endret på grunn av sviktende driftsgrunnlag på 70-tallet og usikre økonomiske betingelser. Fra å være eid av lokal fiskeindustri eller med sterk kommunal eierdominans ble nå tilknytningen mellom fartøy, bedrift og lokalsamfunn svekket. Dette førte til krav om formalisering av den rolle fartøyene var ment å spille som råstoffleverandør til landindustrien (Hartvigsen, 2000). Både av bosettingshensyn og behov for å sikre enkelte lokalsamfunn råstoff, ble det nødvendig å pålegge et større antall fartøy leveringsforpliktelser på sine fangster. Med bakgrunn i distriktspolitiske hensyn gir derfor saltvannsfiskeloven (§4, annet ledd) åpning for at deler av totalkvoten skal leveres for tilvirkning i bestemte distrikt, og ved tildeling av trålkonsesjoner stilles vilkår til konsesjonsinnehaveren (Ot. Prp. nr. 70, 1987-88). I lov om saltvannsfiske kapittel II, som omhandler begrensninger i fiske og reguleringsfullmakter (§4), fastslås at departementet kan bestemme at en del av totalkvoten skal leveres til industrianlegg på land for tilvirkning. Videre sier loven at det kan avsettes bestemte kvanta av totalkvoten til bestemt tidsrom og bestemte fartøyer.

Fartøyene har ulike kvoterettigheter og fangstgrunnlag, basert på bruk av ordningen med enhets- og rederikvoter og type tråltillatelse. I praksis skal utforming av leveringsbetingelsene, det vil si hvorledes disse er bestemt i konsesjonsvilkårene, legge føringer for hvor råstoffet skal leveres. I henhold til konsesjonsvilkårene har enkelte fartøy fått pålegg om å levere råstoff til:

- bestemt sted (region, distrikt, lokalsamfunn eller anlegg),
- bestemt sted, alternativ et annet spesifisert sted/region (kun dersom det ikke er behov for råstoff på angitt sted), eller
- flere angitte steder.

Disse bestemmelsene legger føringer på hvor råstoffet skal leveres, men i mange tilfeller ilegges også krav til råstoffet. Eksempelvis kan det gis pålegg om hvilke fiskeslag, mengde og/eller bearbeidingsgrad av råstoff som skal leveres. Konsesjonsdokumentene kan inneha følgende bestemmelser:

- Ingen ombordproduksjon tillates ombord i fartøyet.
- All fangst skal leveres til oppgitt sted (100%).
- Deler av fangsten skal leveres til angitt sted, for eksempel 1/6 eller 30% av fangsten.
- Fangsten skal deles mellom to (eventuelt flere) anlegg. Vilrårene oppgir prosentvis fordeling mellom anleggene.
- Krav til hvilken art som skal leveres. For Finnmark og Troms gjelder dette i hovedsak torsk, sei og hyse. De øvrige artene eller bifangst kan enten leveres fritt eller medfølge fangsten.
- Råstoffet skal leveres ubearbeidet til foredling ved angitt sted.

Ulike fartøy har ulike betingelser i konsesjonsbestemmelsene. Enkelte fartøy har ikke leverings- og/eller råstoffbetingelser knyttet til sine konsesjoner, mens andre har spesifisert både leveringssted og råstofftilstand. Tråltillatelsen for fartøy med leveringsbetingelser er betinget av produksjonsvirksomhet ved spesifiserte industribedrifter.

Sammen med den lokale fiskeflåte skaper levedyktige landanlegg en aktivitet som bidrar til å opprettholde et ønskelig bosettingsmønster. Den styring av råstoffet som forutsettes i saltvannsfiskeovens §4 vil ikke være tilstrekkelig for å sikre råstofftilgangen i næringssvake distrikter. Det vil lett kunne skje at råstoffet landes i distriktet, men fraktes ut av distriktet for bearbeiding ved andre anlegg. Landanlegg som mottar råstoff fra trålere med leveringsforpliktelser har oss bekjent ikke krav til produksjon. Bedriften kan i så måte fungere som en mottakssentral som formidler råstoffet ubearbeidet og ut av regioner som var tiltenkt råstoff. Kritikkk som rettes mot distriktskvotene har nettopp gått ut på disse forhold, samtidig som det hevdes at landanlegg som får råstoff innenfor disse bestemmelsene vil prismessig stilles i en annen situasjon enn konkurrerende anlegg.

I våre farvann blir distriktskvoter og leveringsforpliktelser anvendt i utstrakt grad i forbindelse med strukturelle endringer i torsketrålerflåten. I 1999 hadde 19 av de 28 trålerne med tilhørighet i Finnmark og 9 av de 25 fartøy med tilknytning til Troms, leveringsforpliktelser på sine fangster (fartøy med torsketråltillatelse). Leveringsforpliktelsene har som sagt til hensikt å sikre tilførselen av råstoff til de lokale fiskeribedriftene, og brudd på bestemmelsene kan således indikere svikt i tilførselen på innsatsfaktorer i industrien. Økt konkurranse i råvaremarkedet har skjerpet kampen om råstoffet, og det blir derfor interessant å se hvordan leveringsbetingelsene er ivaretatt.

3.2 Leveringsforpliktelsene i praksis

I en situasjon med nedgang i torskebestanden, og en økt globalisering av råvaremarkedet, har kampen om råstoffet økt de siste årene. Samtidig har råvareprisen i det åpne markedet blitt presset opp. I en slik situasjon blir trålerrederienes økonomiske incentiver for å levere i det åpne markedet sterkere. Samtidig har oppmerksomheten regionalt blitt rettet mot hvordan leveringsforpliktelsene fungerer i praksis i forhold til intensjonene. Med bakgrunn i rapporten som er utarbeidet av fiskeridirektoratet i Finnmark (Hartvigsen, 2000), har debatten omkring leveringsbetingelsene blusset opp igjen. Rapporten som viser omfattende brudd på konsesjonsbetingelsene medførte lignende granskning både i Nordland og Troms.

På landsbasis har vi 50 ferskfisk- og frysetrålere der de fleste har tilknytning til enten Finnmark, Troms eller Nordland. En rekke av disse fartøyene har leveringsforpliktelser på sine fangster. Det har vært rettet skarp kritikk av praksis for gjennomføring av leveringsbetingelsene, og det har blant annet vært hevdet at brudd på leveringsvilkårene har resultert i stopp eller stagnasjon i produksjonen og permitteringer ved enkelte anlegg. Kritikken har pekt på tre forhold:

- ✓ Forpliktelsene er enten ikke eller bare delvis overholdt.
- ✓ Innkjøpt råstoff blir eksportert uten bearbeiding.
- ✓ Innkjøpt råstoff er landet utenfor det sted/område som forpliktelsene omfatter.

I det videre vil vi primært rette søkelys mot praksis utførelse av leveringsbetingelsene i Finnmark, men også Troms vil bli belyst. Valg av distrikt synes åpenbart sett i lys av rapporten som fiskeridirektoratet i Finnmark har utarbeidet og det faktum at størsteparten av trålerflåten med leveringsbetingelser har tilknytning til våre nordligste fylker.

Fiskeridirektoratet i Finnmark har, etter forespørsel fra Fiskeridepartementet, foretatt en gjennomgang av trålerflåten overholdelse av leveringsforpliktelsene i Finnmark i 1999. Fartøyene som er gjenstand for ettersyn har torsketråltillatelse (noen har også reketrål-konsesjon) med leveringsforpliktelser til Finnmark, til deler av fylket, enkelte kommuner, enkelte bedrifter eller kombinasjon av disse. Undersøkelsen baseres på sluttseddeldata, gjennomgang av formuleringene i konsesjonsdokumentene, samtidig som vurderinger fra berørte bedrifter er tatt med.

Med nærhet til fiskefeltene og et næringsliv som er sterkt fiskeriavhengig, vil manglende råstofftilførsel skape vanskeligheter for hele lokalsamfunn. For å trygge landbasert fiskeindustri i Finnmark har 16 av de 28 fartøyene med torsketråltillatelse blitt pålagt formelle leveringsforpliktelser på sine fangster. Dessuten har 3 fartøy som er registrert utenfor fylket slike pålegg. Alle fartøyene bortsett fra 3 hadde leveringsforpliktelser til Øst-Finnmark og/eller steder i denne regionen. 7 trålere skal levere fangstene til et bestemt sted, alternativt Øst-Finnmark, 5 skal levere til et bestemt sted og 4 har oppgitt flere steder for råstofflevering. I tillegg har 2 trålere leveringsforpliktelser til Øst-Finnmark og 1 fartøy har hele Finnmark som leveringssted.

Resultatet fra undersøkelsen viser store avvik mellom intensjoner og praksis omkring leveringsforpliktelsene til industrien. Av de 19 fartøyene med leveringsforpliktelser var det kun 4 fartøy som overholdt bestemmelsene i 1999. Hos noen fartøyer var brudd på konsesjonsvilkårene graverende. De fleste fartøyene hadde pålegg om å levere all fangst til områder/bedrifter i Finnmark, og enkelte fartøy har krav til fiskeslag eller bearbeidingsgrad. I hovedsak er det her tale om leveringsforpliktelser der fartøyet skal levere ubearbeidet torske-, hyse-, reke- eller/og seifangster til bestemte anlegg eller områder. Vurderingene i rapporten fra fiskeridirektoratet i Finnmark viste dermed at om lag 49% av råstoffet som skulle leveres til Finnmark ble omsatt til kjøpere utenfor fylket. 20% av fangsten gikk til Sør-Norge (mesteparten til Sunnmøre og Romsdal), 18% til Troms og 11% til Nordland. Enkelte fartøy i Finnmark har levert 100% av sitt råstoff til fylket, mens andre ikke har levert så mye som en spord.

”At leveringsforpliktelsene er formalisert og nedfelt i fartøyenes konsesjons-dokumenter har ikke – jfr. grunnlaget for denne gjennomgangen – gitt den nødvendige avklaring av forholdet mellom flåte, industri og lokalsamfunn” Hartvigsen (9:2000).

I følge Hartvigsen (2000) sikres industrien råstoff dersom fangstene landes i fylket. Dersom råstoffet derimot leveres utenom fylket (for eksempel Troms), vil kun utvalgte deler transporteres til anlegg i Finnmark. *”Dette indikerer at når råstoffet landes i fylket er det lettere for andre lokale bedrifter å konkurrere om råstoffet. Valg av landingssted er derved avgjørende for hvor råstoffet utnyttes”* (Hartvigsen 29:2000). Leveringsforpliktelsene har til hensikt å trygge råstoffleveransene til bestemte områder/bedrifter, og kan således ses på som helt nødvendig for industrien.

Fiskeridirektoratet i Troms har i etterkant av Finnmarkrapporten, fått forespørsel fra Fiskeridepartementet om å utarbeide en tilsvarende rapport som omhandler konsesjonsvilkårene i Troms (Bolle, 2000). I tillegg til registrering av antall fartøy med betingelser heftet til konsesjonen måtte fiskeridirektoratet i Troms gi en oversikt over hvor fartøyene leverte fangstene dersom det var brudd på leveringsbestemmelsene. I tillegg til å gi retningslinjer for hvor fangsten skal leveres, legger konsesjonsvilkårene også føringer på hvor stor andel av

råstoffet og hvilke deler av fangsten som skal tilfalle industrien. I tillegg har enkelte fartøy forbud mot å drive ombordproduksjon. Foruten fartøy som er nevnt i Tabell 1 registrerte Fiskeridirektoratet i Troms også øvrige konsesjonsbestemmelser.

I 1999 var det registrert 25 trålere i Troms fylke med torsketrållatelse. Av disse hadde 16 fartøy ulike betingelser knyttet til konsesjonene, og 9 fartøy var pålagt leveringsforpliktelser på hele eller deler av fangsten. Alle fartøyene ble pålagt å levere enten hele fangsten eller deler av fangsten til bestemte anlegg i Troms (og Finnmark). Dette står i kontrast til leveringsbestemmelsene i Finnmark som gir mer spillerom for fartøyene, der konsesjonsvilkårene i mange tilfeller kun definerer område/region.

I konklusjonen fra Tromsørapporten heter det: ”Av disse 9 fartøyene [med leveringsforpliktelser] er det i løpet av undersøkelsesperioden 1999 kun ett fartøy som ikke ser ut til å følge de betingelser som er pålagt fartøyet ved levering av fangst” (Bolle, 3:2000). En tråler skulle levere torskefangstene til Finnmark, men har tilsynelatende levert kun 266 kg flekksteinbit til fylket.

Rapporten fra fiskeridirektoratet i Troms viser langt fra lignende forhold som i Finnmark. Leveringsbetingelsene er stort sett overholdt og kun et fartøy har levert andre steder enn det som er spesifisert i konsesjonsdokumentene.

For de øvrige regionene er det foreløpig ikke avgitt noen rapport omkring i hvor stor grad konsesjonsvilkårene blir overholdt. Med de begrensede ressursene vi har hatt tilgang på i dette prosjektet har vi kun hatt anledning til å gjennomgå disse regionene. Konklusjonen omkring virkemidlet, blir imidlertid forsterket i den gjennomgangen som er gjennomført. I tillegg til at virkemidlet treffer få, blir det undergravet gjennom at deler av rederiene har valgt å bryte leveringsbetingelsene gjennom valg av leveringssted.

3.3 Hvorfor brytes leveringsforpliktelsene

Grunnidéen med dette virkemiddelet var, som tidligere nevnt, å sikre landbasert fiskeindustri råstoff gjennom konsesjonstildelingene. Finnmark skal sikres råstoff ved at 19 av 28 fartøyer med torsketrållatelse i fylket har pålegg om hvor fangstene skal leveres. I Troms har 9 av 25 fartøy konsesjon med tilsvarende pålegg. Med dette avsnittet ønsker vi å se om det finnes en fellesnevner for fartøy som ikke overholder bestemmelsene, hvorfor de brytes og hvorfor vi finner flere syndere i Finnmark enn i Troms.

Da vi gjennomgikk leveringsbetingelsene nevnte vi at svakere bindeledd mellom fartøy, bedrift og lokalsamfunn gav innspill til krav om formalisering av den rolle fartøyet var ment å spille. At leveringsforpliktelsene er formalisert og nedfelt i fartøyenes konsesjonsdokumenter har imidlertid ikke bidratt til å sikre industrien råstoff i distrikt med stor fiskeriavhengighet. I stedet har formaliseringen brakt på banen en rekke andre problemstillinger som må avklares for å kunne sikre forståelsen for konsesjonsvilkårene og hvorledes de skal utøves. Vi skal i det følgende drøfte hvorfor leveringsvilkårene ikke overholdes.

3.3.1 Strukturelle endringer

En forklaring til at leveringsforpliktelsene ikke overholdes er at landanleggene ikke eier fartøyene som har plikt til å levere råstoff til deres anlegg. Ut i fra undersøkelsene er det Finnmark som har de største vanskelighetene med å sikre industrien råstoff, og fartøy som har

brutt leveringsforpliktelsene i Finnmark er i de fleste tilfeller bedriftseid. Kun et par fartøy er fiskereid. I Troms har kun ett fartøy som er fiskereid brutt forpliktelsene.

Et forhold som kan bidra til å forklare problemene i Finnmark, er bedriftsstruktur og strukturell turbulens. Fra midten av 80-tallet og fram til i dag har det skjedd store strukturelle endringer i hvitfisksektoren – både i torsketrålereflåten og i de bedriftene som denne flåten har leveringsforpliktelser overfor. Dette gjelder i særlig grad i Finnmark, hvor store konsern med egne trålerrederier er splittet opp, og hvor nye bedriftssammenslutninger er etablert. Dette fører åpenbart til en rekke problemer knyttet til fortolkninger av leveringsbetingelsene. For eksempel vil en tråler med leveringsforpliktelser til en bedrift på land som er ute av drift skape slike fortolkningsproblemer. Et annet eksempel kan være sammenslåinger av rederier som gjør at en tråler blir knyttet til en driftssentral som ligger i en annen region enn tidligere. En annen problematisk situasjon oppstår når et trålerrederi splittes opp, og det landanlegget det hadde leveringsbetingelse til legges ned. Et problem av nyere dato er fortolkninger knyttet til innføring og bruk av enhetskvoteordningen. Det er med andre ord mange ulike strukturelle endringer som kan bidra til å omkalfatre de forutsetningene som lå til grunn for de opprinnelige leveringsforpliktelsene.

Slike strukturelle endringer kan ha gitt store problemer spesielt i Finnmark fordi flere av dagens trålere med leveringsforpliktelser til fylkets fiskeindustri har eierskapet lokalisert utenfor fylket. Det at en rekke av de gjenværende anleggene i Finnmark i utgangspunktet ikke hadde noen form for trålertilknytning bidrar til å aktualisere debatten omkring effekten av leveringsforpliktelsene for fiskeindustrien i dette fylket. I Troms og Nordland er det fortsatt slik at trålere med leveringsforpliktelser i hovedsak er vertikalt integrert gjennom felles eierskap både i tråler og landanlegg. I tillegg er det slik at den strukturelle avskallingen i Nordland og Troms har gitt som resultat at eierskapet både i trålere og anlegg med leveringsavtaler i hovedsak har forblitt i fylket. Det har imidlertid også her vært en del støy innad i disse fylkene fordi landingsmønsteret er endret mellom ulike kommuner etter eierskifter i trålerrederiene. Ettersom striden står mellom ulike steder og kommuner innenfor samme fylke, vil imidlertid ikke dette komme fram i analyser på fylkesnivå.

Til tross for strukturelle endringer i næringen, kan dette ikke alene forklare manglende råstofftilførsel til Finnmark. Relatert til råstoffpris, avstand mellom fiskefeltene og landanlegg, vil også økonomiske drivkrefter ha betydning for hvor råstoffet landes.

3.3.2 Økonomiske forhold

Økonomiske incentiver er viktige når manglende overholdelse av leveringsforpliktelsene skal forklares. Økte fortjenester overskygger de gode intensjonene, og kan således bidra til å forklare årsaken til brudd på konsesjonsvilkårene i Finnmark.

Avhengig av hvilke prismekanismer som anvendes for det råstoffet trålerne har leveringsforpliktelser på, vil dette normalt føre til at prisen på denne råfiske blir lavere enn i et åpent marked. I en situasjon med god tilgang på råstoff vil et slikt virkemiddel være lite relevant – da vil alle bedrifter få det råstoffet de har behov for. Prisforskjellen på råstoff med og uten leveringsbetingelser vil avhenge av avstanden mellom tilbud og etterspørsel. I perioder med høy kvote og lav produksjonskapasitet vil virkemiddelet ha liten effekt, mens det vil være svært gunstig for en bedrift i en periode med lav kvote og høy etterspørsel. I så måte vil vi tro at den negative effekten av brudd på leveringsbetingelsene for landindustrien vil være større i år 2000 enn for eksempel i 1997.

For å illustrere dette har vi tatt med et case som er beskrevet tidligere i et prosjekt som analyserte de økonomiske effektene av vertikal integrering (Dreyer *et al*, 1998). Her sammenlignes regnskapene til to trålere som er identiske med hensyn på kvote, eierskap og drift. Den eneste forskjellen er hvilke leveringsforpliktelser fartøyene har til produksjonsleddet. Den ene er fristilt, mens den andre må levere til bestemte anlegg på land til den pris som disse bestemmer. Vi har valgt å illustrere dette for perioden januar 1998 til og med september 1998. Som vi ser av Tabell 3 er dette en periode hvor det har vært betydelig forskjeller mellom minstepris og faktisk betalt pris. I perioden utgjorde overprisen om lag 15% av førstehandsverdien på de to gruppene av torsk.

Tabell 3 Sammenligning av to trålere med ulike regimer for prisfastsetting på råstoffet for perioden januar 1998 til og med september 1998

Tråler A (Fristilt)	Kvantum	Fordeling	Verdi	Snittpris
Torsk	441.938	59 %	8.551.500	19.35
Hyse	115.552	16 %	1.662.793	14.39
Sei	185.778	25 %	1.619.984	8.72
	743.268		11.83477	
Tråler B (Leveringsforpliktelser)				
Torsk	314.110	47 %	3.574.572	11.38
Hyse	142.209	21 %	959.911	6.75
Sei	216.189	32 %	1.152.287	5.33
	672.508		5.686.770	
Tråler B med A's priser				
Torsk	314.110		6.078.028	
Hyse	142.209		2.046.387	
Sei	216.189		1.885.168	
	672.508		10.009.583	
Økning i omsetning			4.322.813	76 %
Økning i mannskapslott			908.872	51 %
Økning i driftsresultat			3.413.941	

Tabellen viser at tråler A oppnår langt høyere pris på sitt råstoff enn tråler B. Hvis vi forutsetter at tråler B ville ha oppnådd samme pris for sin fisk som tråler A, representerer verdien av å trekke råstoffet ut av det åpne markedet om lag 4,3 millioner kroner. Selv om den perioden som er valgt er preget av store forskjeller mellom faktisk råvarepris og minstepris, viser dette at produksjonsleddet har muligheter til å realisere store innsparinger på råstoffkostnader ved å vertikalt integrere for å trekke råstoff ut av et åpent marked.

På den andre siden illustrerer tabellen at rederidelen, gjennom en slik praktisering av fastsettelsen av internpris, krysssubsidierer produksjonsleddet med betydelige beløp. Dersom vi forutsetter at prisdifferansen kun er knyttet til den formelle koblingen mellom fartøy og produksjonsanlegg, har altså fartøyet tapt 4,3 millioner i inntekt på de tre første kvartalene av året. Tallene illustrerer hvilke problemer dette får for fartøydriften. De 4,3 millionene vil i det alt vesentlige, med unntak av økningen i mannskapslottet, være resultatforbedringer i rederidriften, og det er åpenbart at en slik resultatforbedring vil påvirke for eksempel utskiftingstakten av flåten og oppgraderingen av fartøyene. I tillegg ser vi hvilke konsekvenser en slik prisstrategi får for avlønningen av mannskapet om bord. Reduksjonen i avlønningen på 900.000 kr i løpet av tre kvartal vil skape intern slitasje i rederiet og samtidig

øke faren for at verdifull kompetanse forlater rederiet til fordel for fartøy som har andre prisstrategier.

I en situasjon med lav kvote og høy produksjonskapasitet på land vil leveringsavtaler virke konkurransevridende i råvaremarkedet og dempe behovet for kapasitetstilpasning i den delen av landindustrien som har slike avtaler. Bedrifter kan åpenbart på kort sikt oppnå konkurransefortrinn når leveringsbetingelsene fører til en lavere råvarepris enn hva som er prisen i et åpent marked. Avhengig av de strategiske disposisjonene til det enkelte anlegg, kan et slikt fortrinn gi en rekke muligheter. Fortrinnet kan brukes til å gjøre bedriften i stand til å betale høyere pris enn konkurrentene i det åpne råvaremarkedet. Et slikt tiltak vil bidra til å presse opp prisen for andre bedrifter som kun henter sitt råstoff i det åpne råvaremarkedet.

I fiskeindustrien er kostnadene til råvarer den dominerende kostnadsposten. Gjennom bruk av kryss-subsidiering kan en slik begunstiging i forhold til konkurrentene anvendes til å presse ned prisen på sluttproduktene. Det kan bidra til å senke marginene til bedrifter som ikke kan hente råstoff gjennom lukrative leveringsavtaler. En slik kryss-subsidiering kan også bidra til å opprettholde en produksjon som ikke er lønnsom med råvarer basert på råvareprisen i et åpent marked. Dette kan gi muligheter til å stabilisere produksjonen, og dempe bedriftens behov for å skifte produksjon og dermed redusere konkurransepresset i mer lønnsomme produksjoner. I tillegg kan det føre til at produksjonssammensetningen blir lite optimal.

Til tross for at leveringsbetingelser er et virkemiddel som på kort sikt gir fordeler til de bedriftene som har slike, kan en eventuell kryss-subsidiering av råstoffet ha en rekke negative langsiktige effekter. Dersom vi ser på spredningen i økonomisk resultat blant fiskeindustri-bedrifter innenfor hvitfisksektoren, synes slike langsiktige negative effekter å være en sentral forklaring på hvorfor deler av landindustrien med leveringsavtaler sliter økonomisk. En suboptimal produksjonsammensetning over tid, som et resultat av svakere incentiv til å endre produksjonssammensetningen, kan være en slik negativ effekt. En annen kan være at slike bedrifter, gjennom kryss-subsidiering av råstoffet får svakere og til dels feile signaler omkring sin langsiktige kapasitetstilpasning både når det gjelder volum og produkt.

En analyse av vertikal integrering og effekt for lønnsomheten i fiskeindustrien antyder at prisregimet som benyttes på råstoff fra fartøy med leveringsbetingelser kan bidra til å forsterke, eventuelt dempe, de langsiktige negative effektene. I så måte gir en internpris som ligger opp mot ”markedspris” mer korrekte og oppdaterte styringssignaler for landanleggets konkurranseposisjon enn internpriser som kun reflekterer minsteprisen.

En analyse av internprisproblematikken gir også føringer for andre langsiktige problemer med en ordning med utstrakt bruk av leveringsavtaler. I situasjoner med stor avstand mellom minstepris og prisen i det åpne markedet vil det oppstå langsiktige negative effekter i fartøyleddet som vil bidra til økt press for å bryte leveringsbetingelsene. Slike negative effekter materialiserer seg over tid gjennom at trålere med rigide leveringsbetingelser, som kun oppnår minstepris, på sikt blir annenrangs fartøy i konkurranse mot fristilte fartøyer fordi de sliter med å tiltrekke seg dyktig mannskap. En annen effekt kan være at det over tid utarmer rederiet slik at fornyelsesprosessen og vedlikehold av fartøy nedprioriteres. Dette kan være en forklaring på at store deler av fartøyene med de mest rigide leveringsbetingelsene i dag er nedslitt og modne for utskifting. Ferskfisktrålerne hadde i 1997 en gjennomsnittsalder på godt over 20 år (Fiskeridirektoratet, 1998, Bendiksen *et al*, 1999). I forbindelse med utskifting av disse fartøyene vil rederiene under slike prisregimer stå overfor et stort dilemma. På den ene siden har de ikke klart å akkumulere overskudd til finansiering av utskifting. På den andre siden vil eksterne finansører kreve at fartøyet rustes for økt bearbeiding om bord.

Et krav som, på grunn av utformingen av forskrifter i trålerloven knyttet til ombordproduksjon, vil føre til at tråleren i praksis ikke vil få fornyet sin konsesjon.

Et økonomisk motiv for manglende overholdelse av leveringsbetingelsene oppstår når fartøyene oppnår bedre pris ved å selge frosset råstoff på auksjon enn å levere fisk til filétanlegg i Finnmark. Selv om industribedrifter er inne på eiersiden i fartøy tyder tallene fra Finnmark på at det har vært mest lønnsomt totalt å la fangst fra egne båter gå på auksjon, og heller kjøpe råstoff fra andre fartøy for å sikre landindustrien. Et annet argument rederiene stadig trekker frem som begrunnelse for brudd på leveringsbestemmelsene, er de store avstandene fra fiskefeltene til fylket. Leveringsforpliktelsene blir brutt delvis som en følge av at trålerne opererer i Nordsjøen og avstanden blir for stor for å kunne returnere med råstoffet (Hartvigsen, 2000).

3.3.3 Utforming av konsesjonsbestemmelsene

Foruten de overfor nevnte aspektene med leveringsforpliktelser har det også vært pekt på utformingen av konsesjonsvilkårene. Både mellom og innad i fylkene råder ulik "definisjon" av bestemmelsene. Selv om en har hatt samme intensjoner med formuleringene i konsesjonsdokumentene kan man spore til dels store variasjoner i ordlyden. Som det blir presisert av Fiskeridirektoratet i Finnmark: *"Eksempelvis er det 3 ulike varianter hvor forpliktelsene ligger i at all fangst skal leveres til bestemt sted/område: 1) 'Alle fangster skal leveres til...' 2) 'Fartøyet skal levere 100% av fangst til...' 3) 'Fartøyet skal levere 100% av all fangst av de arter torsketrållatelsen gir adgang til å fiske...'"* (Hartvigsen, 29:2000). Videre har krav til råstoffet også blitt gjenstand for samme uregelmessigheter. For enkelte fartøy presiseres bearbeidingsgrad, mens i andre tilfeller utelates slike spesifikasjoner. Tvetydige konsesjonsbestemmelser kan bidra til at leveringsbetingelsene oppfattes som lite helhetlige.

Sammenligner vi Troms og Finnmark kan vi finne en del forskjeller. Betingelsene i Troms kan synes mer rigide ved at fartøyene som har leveringsforpliktelser ofte har pålegg om å levere fangsten til et bestemt anlegg. Fartøy i Finnmark derimot skal enten levere til fastsatt anlegg, fastsatt tettsted eller fastsatt distrikt. I tillegg har enkelte Finnmarkfartøy også oppgitt alternativt leveringssted.

I analysen fra Finnmark antydes det at en forklaring på brudd på leveringsforpliktelsene kan være at leveringsbetingelsene er for lite rigide i fylket, og derfor gir rom for misforståelse og omgåelse. Vårt inntrykk er, etter å ha sett på tallmaterialet også fra Troms, at det kan være andre faktorer som påvirker i hvilken grad leveringsbetingelsene overholdes. Blant annet har man sett sterk strukturell turbulens både i rederiene som driver trålere med leveringsforpliktelser og i produksjonsanlegg og regioner hvor trålerne er forpliktet til å levere.

3.4 Konklusjon

I det norske forvaltningsregimet for fiskeressursene er torsketrålere gitt en særlig stilling gjennom at mange av konsesjonene er gitt med spesielle betingelser knyttet til hvor fangsten skal leveres. Det næringspolitiske argumentet for disse betingelsene er behovet for å trygge leveranser av råfisk til landbasert fiskeindustri.

Leveringsbetingelsene til trålerflåten har vært temaet i en omfattende gjennomgang av hvorledes bestemmelsene praktiseres og hvordan konsesjonsvilkårene i den norske torske-

trålerflåten blir overholdt. Undersøkelsene ble gjennomført på fylkesnivå. Finnmark og Troms har avlevert sine rapporter, mens den fra Nordland er under utarbeidelse. Med basis i dette arbeidet og tall fra Driftsundersøkelsene i fiskeindustrien kan det trekkes følgende foreløpige konklusjoner;

- ✓ Leveringsbetingelsene er utformet langs to dimensjoner. En dimensjon er knyttet til ulike begrensinger med hensyn på hvor fangsten kan leveres. En annen faktor i konsesjonsvilkårene er krav til hvilken grad av bearbeiding råstoffet skal ha.
- ✓ Finnmark er det fylket som har størst problemer med at leveringsbetingelsene ikke overholdes.
- ✓ For Troms er det i liten grad rapportert om at leveringsbetingelsene ikke overholdes. Avvikene er i første omgang knyttet til fartøy fra disse fylkene som ikke har overholdt sine leveringsforpliktelser i Finnmark.
- ✓ Fiskerinæringen har gjennomgått store strukturelle endringer. Dette gjelder både i trålerrederiene og på landsiden. Et inntrykk er at nettopp i de industristrukturer hvor det har vært tett kobling mellom trålerrederi og landanlegg har den strukturelle turbulensen vært høy og lønnsomheten vært lav i forhold til fristilte aktører både på land og sjøsiden. Denne turbulensen har vært særlig stor i Finnmark.
- ✓ På fylkesnivå har det i samtlige fylker vært intense debatter omkring hvordan leveringsbetingelsene skal tolkes i forbindelse med strukturelle endringer på eiersiden i trålerrederiene og i landanleggene. Denne debatten er stadig pågående også i Troms og Nordland. Et stridstema synes å være hvordan de privatrettslige vedtektene er utformet i trålerrederiet med hensyn på praktisering av leveringsbetingelsene i forhold til de opprinnelige intensjonene med leveringsvilkårene slik de er utformet i konsesjonsvilkårene til de enkelte trålerne.
- ✓ Foreløpige økonomiske analyser av landindustrien tyder ikke på at den delen av landindustrien som har leveringsbetingelser knyttet til trålerflåten har bedre lønnsomhet enn anlegg som ikke har slike avtaler.
- ✓ Trålerflåten er gammel og utslitt, og behovet for utskifting er stort. I forbindelse med utskifting og oppgradering er det ofte et ønske med høyere grad av bearbeiding om bord. Dette synes viktig for å få finansiering til fornying av flåten og også for å øke verdien av kvotene i fangstleddet.
- ✓ For fangstleddet er det i perioder et betydelig sprik i førstehåndspris mellom fangsten til fristilte trålere og trålere med rigide leveringsbetingelser. Det er ulik praksis for hvordan internpris mellom tråler med leveringsbetingelse og mottaksanlegg praktiseres.
- ✓ Det er ikke knyttet betingelser til bearbeiding hos de landanlegg som mottar råstoff basert på leveringsbetingelser fra trålerflåten.

Lovverket åpner for en regulering der deler av totalkvoten kan benyttes som strategisk virkemiddel for å sikre industrien råstoff. Nå har det imidlertid vist seg at leveringsbetingelser ikke nødvendigvis gir den beste løsningen for å sikre industrien råstoff. Ordningen gir ingen garantier da det for enkelte fylker er store avvik mellom intensjoner og praksis. Hvilke faktorer som gjør det attraktivt å bryte leveringsbetingelsene er, som vi så i forrige avsnitt, både komplekst og til tider u håndgripelig. Hvilke komponenter som skal ilegges størst vekt kan også diskuteres. Videre kan det også diskuteres hvorvidt leveringsbetingelsene er et viktig virkemiddel for å sikre landindustrien råstoff.

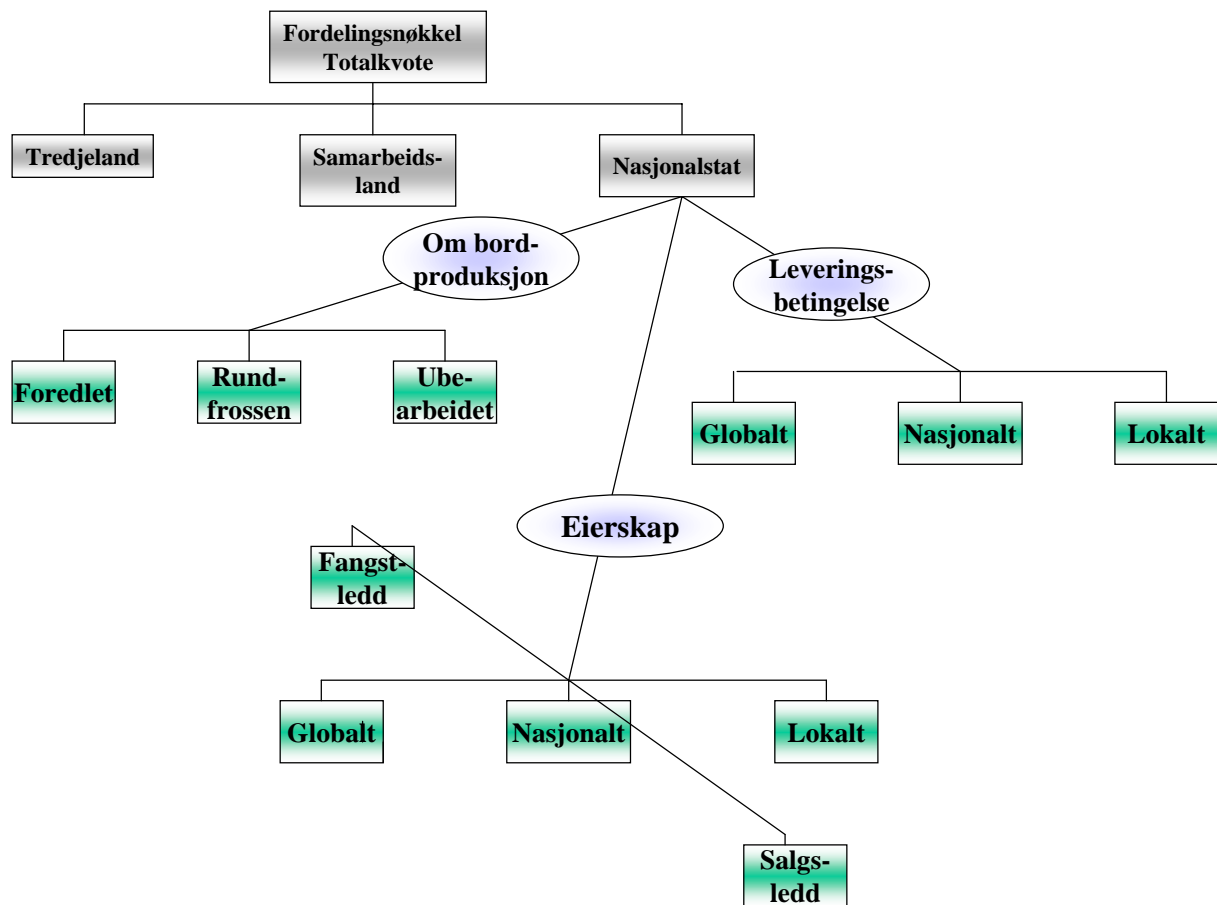
I Hartvigsens rapport (2000) ble det pekt på en rekke faktorer som bør avklares og presiseres for å få leveringsforpliktelsene inn i ordnede forhold. For det *første* bør det klargjøres hva forpliktelsene i praksis innebærer. Det betyr at konsesjonsbestemmelsene bør utdype at landing skal skje til sted, region eller innenfor fylket, selv om den aktuelle bedrift ikke har behov for råstoffet. For det *andre* bør system for rapportering og kontroll innføres, slik at fartøyenes leveringsforpliktelser overvåkes. Dersom forståelsen av forpliktelsene er på plass, vil slike rapporteringsrutiner ikke forårsake noe problem. For det *tredje* bør det etableres sanksjonsordninger som kan iverksettes dersom vilkårene brytes. Reaksjoner som medfører økonomiske konsekvenser vil være mest effektive, og her nevnes inndragning av konsesjoner, avkortning av fremtidige kvoter eller inndragning av fangstverdi. Bruk av positivt virkemiddel kan også være aktuelt, for eksempel økt kvote til fartøy som overholder leveringsforpliktelsene.

4 INSTITUSJONELLE VIRKEMIDLER I KAMPEN OM RÅSTOFF

I dette kapitlet skal vi drøfte hvilke institusjonelle virkemidler som er mulig å anvende for å styre råfisk mot landindustrien. En viktig intensjon med kapitlet er å gi en bred oversikt over slike virkemiddel og drøfte i hvor stor grad slike er implementert i Norge eller i land hvor konkurrerende landindustri innenfor hvitfisksektoren er lokalisert. Landindustrien i Norge er svært fragmentert og fiskerilovgivningen i de ulike landene er ulikt utformet. Det har derfor vært komplisert å finne en fyldestgjørende struktur på dette kapitlet. Vi er først og fremst opptatt av institusjonelle virkemidler som direkte og indirekte påvirker råvareflyten til den landbaserte industrien, og vi vil derfor konsentrere oss om offentlige virkemidler. Det vil i hovedsak begrense seg til utforming av lovverk, men vi vil også berøre offentlige finansielle virkemidler i form av avgifts- og tilskuddsordninger. Vi har valgt å organisere kapitlet på følgende måte. Vi starter med et avsnitt hvor vi ser på hvordan tildeling av fangst- og kvoterettigheter aktivt blir anvendt for å styre fangstene mot den nasjonale landindustrien. I forrige kapittel viste vi at det fra norsk side er lagt betydelige føringer på aktiviteten til deler av flåten for å trygge anleggene råstoff. Gjennom begrensinger i hvem som får fiske og leveringsbetingelsene til fartøy med kvoterettigheter er det gjort institusjonelle forsøk på å styre råvareflyten. Det norske systemet er imidlertid ikke komplett i forhold til de potensielle virkemidler som har et slikt mål. I det andre avsnittet drøftes hvordan ulike finansielle virkemidler – både direkte og indirekte – kan utformes slik at de bidrar til å gi egen landindustri konkurransefortrinn i et globalt råvaremarked. Kapitlets tredje avsnitt retter oppmerksomheten mot handelspolitiske virkemidler som i dag anvendes i kampen om råstoffet. Kapitlet avsluttes med en diskusjon omkring hvordan organiseringen av første-håndsomsetningen påvirker vareflyten.

4.1 Fangstrettigheter og leveringsbetingelser

Det første ”slaget” i kampen om råstoffet står om tildeling av fangstrettigheter. Dette er på mange måter det første offentlig håndgrep som påvirker tilførselen på det nasjonale råvaremarkedet. Fordeling av fangstrettigheter påvirkes av mange forhold. I Figur 1 har vi laget en oversikt over hvilke hoveddimensjoner vi vil vektlegge i vår drøfting. Figuren er altså viktig som illustrasjon for vår avgrensning av en kompleks problemstilling og samtidig ment som en rettesnor for å strukturere vår drøfting.



Figur 1 Modell for fordeling av fangstrettigheter langs dimensjoner som påvirker råvareflyten til landindustrien

I figuren vektlegges tre hoveddimensjoner; i hvor stor grad fartøy med fangstrettigheter driver med ombordproduksjon, hvilke deler av verdikjeden som eier fartøy med fangstrettigheter og om det er knyttet leveringsbetingelser til fangstrettighetene. En slik strukturering og avgrensning i drøftingen innebærer at en rekke forhold som er sentrale for råvareflyten ikke er tatt med i dette avsnittet. Vi trekker for eksempel ikke inn i hvor stor grad forvaltningsregimet lykkes i å forvalte den biologiske ressursen slik at den høstes optimalt. Dette er en viktig faktor for råvaremarkedet fordi vellykkede forvaltningsregimer gir grunnlag for en god og stabil tilgang på råvarer. Dette i motsetning til mindre vellykkede forvaltningsregimer som gir svært lave kvoter å fordele, med påfølgende etterspørselsoverskudd i råvaremarkedet. Videre viser figuren at vi her i liten grad vil drøfte forhold som berører hvordan totalkvoten blir fordelt mellom ulike nasjoner. I vårt tilfelle – norske hvitfiskbestander – vil det i hovedsak være et delt forvaltningsansvar mellom Norge og Russland. I tillegg blir deler av totalkvoten, av ulike årsaker, tildelt såkalte tredjeland. En annen viktig faktor i det norske råvaremarkedet, som vi heller ikke vil drøfte her, er hvordan fordelingsnøkkelen mellom ulike nasjoner blir utformet. I tilknytning til en drøfting av råvareflyten til norsk industri, kunne det vært ønskelig å drøfte i hvor stor grad slike fordelingsnøkler er gunstig for norsk landindustri. Det gjelder selvsagt i fordelings spørsmål knyttet til bestander i norsk økonomisk sone, så vel som norske kvoterettigheter i andre lands økonomiske soner. Dette er imidlertid en studie som det ikke har vært mulig å gjennomføre innenfor prosjektets knappe økonomiske og tidsmessige rammer.

Som skissert i figuren vil vi være opptatt av nasjonalstatens vilje og evne til å styre råvareflyten til den nasjonale landindustrien. Vi har organisert vår analyse av tildeling av fangstrettigheter langs de tre dimensjonene ved å studere institusjonelle forhold i Norge før vi deretter sammenligner tilsvarende forhold i viktige konkurrentland. Vi starter med en gjennomgang av de overordnede prinsippene for tildeling av fangstrettigheter.

4.1.1 Fordelingsprinsipp

Som vist i forrige kapittel er prinsippene for tildeling av fangstrettigheter viktig for hvilke institusjonelle virkemidler som kan tas i bruk for å styre råvarestrømmene mot den nasjonale landbaserte fiskeindustrien. I Norge er hovedprinsippet at fartøy eller fartøygrupper gis fangstrettigheter, og vi har sett at dette prinsippet gir muligheter for å koble forpliktelser overfor landindustrien gjennom vilkår for å få konsesjon i det norske fisket. I praksis er slike vilkår anvendt for å begrense ombordproduksjon i trålerflåten og gjennom leveringsforpliktelser i deler av den samme flåten. For den øvrige delen av flåten, som har de største fangstrettighetene i de norske torskefiskeriene er imidlertid ikke slike vilkår knyttet til adgang i fisket.

Innenfor det norske forvaltningssystemet er det mulig å tenke seg at det etableres vilkår for å få lov til å fiske som forplikter fartøyene til å levere i Norge. Dette er imidlertid et vilkår som ikke eksisterer i norsk forvaltningspraksis innenfor torskefiskeriene. Det har sammenheng med at fisket har foregått i nære norske farvann, hvor kostnadene ved å bringe råstoffet til andre nasjoner har vært langt høyere enn den prisgevinsten som kan oppnås. I tillegg har levering i utenlandske havner ført til forringelse av kvalitet og redusert fisketid. I den grad råvareflyt til utenlandske aktører har vært et problem i Norge har dette først og fremst vært knyttet til adferden til aktørene i andre ledd av verdikjeden, og virkemidler for å stanse dette har derfor vært naturlig å sette inn overfor den landbaserte fiskeindustrien snarere enn i fangstleddet.

En annen indikator på at det i liten grad har vært nødvendig å stille krav om landinger i Norge for å få fangstrettigheter, er at utenlandske fartøy ser ut til å foretrekke å lande deler av sine fangster i Norge. Det indikerer at det er rasjonelt i forhold til drift og at det norske råvaremarkedet er konkurransedyktig. Dette ser vi både innenfor pelagisk sektor og i hvitfisksektoren. I så måte har speilvendingen av Fiskerigrenseloven vært et viktig virkemiddel for å sikre norsk landbasert fiskeindustri råstoff fra utenlandske fartøy.

Andre nasjoner har imidlertid hatt større problemer med at råvarer basert på nasjonalstatens fiskeressurser har blitt landet i utenlandske havner. Utenlandske nasjoners landinger i Norge illustrerer dette godt. Dette har sammenheng med hvor fangstfeltene ligger, gangavstand og hvilke priser som kan oppnås i ulike råvaremarkeder. Etersom disse problemene har ulik karakter i ulike nasjoner, har det i mange land vært knyttet krav til leveranse i egne havner for å få fangstrettigheter. England og Island er eksempler på bruk av slike betingelser i de delene av flåten som har sett økonomiske gevinster med å lande i utenlandske havner (House of Commons, 1999; Runolfsson & Arnason, 1996). I en situasjon hvor større deler av fangsten bearbeides og konserveres om bord, vil nærhet til fangstfeltene få mindre betydning for hvor fisken landes. Det viktigste grunnlaget for hvilken havn som blir benyttet vil være pris som kan oppnås. I tillegg vil kostnadene ved alternativ transport være avgjørende. Videre vil kvotestørrelse være avgjørende for kostnaden ved tapt fangsttid.

Et annet viktig element ved hovedprinsippet for tildeling av fangstrettigheter er hvordan den er priset. I Norge gis fangstrettighetene gratis til rederiene. Dette prinsippet gir lite rom for å benytte prisen for å få fangstillatelse som virkemiddel for å styre råvareflyten i Norge. I andre fiskerinasjoner vil prinsippene for prising av fangstrettigheter være et viktig virkemiddel for å styre råstoffet mot egen industri. For eksempel benytter Namibia et prinsipp med prisavslag på fiskelisenser til de fartøyene som lander i Namibia. I henhold til de norske prinsippene vil en slik premiering måtte være knyttet til konsesjonsvilkårene. For eksempel kan en tenke seg at de fartøyene som leverer sin fangst i de regionene som er politisk prioritert kan få større kvote enn fartøy som leverer utenfor slike regioner. Dersom slike prinsipper skal tas i bruk, krever det et langt mer dynamisk system enn for eksempel det norske. Slike dynamiske systemer er ressurskrevende å administrere, og det vil alltid være en del kostnader med å demme opp for markedsmessige tilpasninger. For eksempel vil definisjon av prioriterte områder forårsake en kontinuerlig debatt. I tillegg kan kostnadene for fangstleddet være høye dersom det legges føringer som reduserer den prisen de ville ha oppnådd for fisken i alternative markeder. Men, som vi tidligere har vist, vil det også påløpe betydelige kontrollkostnader dersom brudd på konsesjonsvilkår skal overvåkes kontinuerlig.

Et viktig krav til prinsippene for tildeling av fangstrettighetene er at administrasjon av ordningen skal være lite kostnadskrevende. Denne målsettingen er ofte i strid med kravet til dynamikk. Samtidig fører administrasjonskostnadene til at ambisjonsnivået for hvilke næringspolitiske mål som kan bygges inn i forvaltningssystemene må begrenses. Dette bringer oss over på et annet element ved hovedprinsippene for tildeling av fangstrettigheter – *tid*. I Norge er dette dilemmaet løst gjennom at fangstrettighetene tildeles uten tidsbegrensninger. Prinsippene for fordeling av fangstrettigheter er basert på kvotenøkler som ligger tilnærmet fast og er i hovedsak basert på historisk fangst. Andre fiskerinasjoner har valgt en annen tilnærming, der fangstrettigheter, enten de er kjøpt eller tildelte, kun gjelder for en avgrenset periode. Gjennom denne dynamikken er det mulig å korrigere prinsippene og prising av fangstrettigheter. Dette gjelder også incentivsystemer som vil virke positivt for nasjonal landbasert fiskeindustri. Også i et slikt system vil det oppstå næringspolitiske diskusjoner omkring i hvor stor grad systemet for tildeling av fangstrettigheter skal inneholde styringssystemer for hvor og i hvilken form fisken skal landes.

Når det gjelder internasjonale prinsipper for fordeling av fangstrettigheter, er det ulik grad av betingelser for de som får tildelt fangstrettigheter. Det systemet som går lengst i en liberalistisk retning er fritt omsettelige kvoter (ITQ). Her er det to målsetninger som er sentrale – kvotekontroll og fangsteffektivitet. I et slikt system er det markedsmessige prinsipper som blir gitt i oppgave å sørge for at kvotene blir tatt mest mulig effektivt, og for å oppnå dette er det viktig å ikke legge føringer på landingene for å unngå at fangstene selges i lite effektive markeder. Ressursrenten i et slikt system tas ut gjennom skatting på kvoten. Ideen er at ressursrenten vil være størst i et slikt forvaltningssystem fordi fangstrettighetene vil tilflytte til de aktørene som skaper størst verdi av en knapp kvote. Dersom det innarbeides imperfeksjoner i et slikt marked, som for eksempel begrensninger for hvor fangsten kan leveres og hvilken form den skal ha, vil dette bidra til å trekke ned ressursrenten. I den grad forvaltningssystemet har ambisjoner om å drive med fordelingspolitikk mellom ulike aktører, vil dette skje gjennom hvem som får fangstrettigheter ved oppstart av et slikt system, og fordelingsprinsipper som blir etablert ved fordeling av eventuelle skatteinntekter fra ressursrenten. New Zealand (Årsrapport Clement & Associates Ltd., 1997) og Island (Runolfsson & Arnarson, 1996) er nasjoner som har implementert viktige elementer av et slikt system i sine hovedprinsipper for tildeling av fangstrettigheter. I slike systemer blir det forsøkt lagt inn barrierer for å hindre at fangstrettigheter skal forsvinne fra prioriterte

regioner. En hovedinnvending mot et slikt system, ut fra ei målsetting om å styre råstoffet mot norsk landbasert fiskeindustri, er at erfaringene med slike systemer er at fangstrettighetene blir konsentrert om få aktører og at ombordproduksjon øker. Begge disse forholdene indikerer at det vil være fangsteffektivitet og betalingsevne i råvaremarkedet som vil være avgjørende for hvor fangsten leveres. Et annet problem er at det har oppstått problemer med å fastslå avgiftsnivået på ressursrettighetene innenfor dette systemet.

4.1.2 Ombordproduksjon og råvareflyt til landindustri

En viktig trussel mot tilgangen på råstoff for den landbaserte fiskeindustrien er at bearbeidningen av fisken til det endelige sluttproduktet i stadig større grad skjer ombord i fiskefartøy eller fartøy med produksjonsutstyr om bord. Dette er en utvikling som er drevet fram dels av teknologiske nyvinninger i verftsindustrien og i prosessindustrien, og av ulike former for konkurransemessige fortrinn som denne organiseringen av produksjonen gir. De viktigste fortrinnene en slik organisering har i forhold til landindustrien er:

- Kvalitet - råstoffet kan produseres helt ferskt.
- Økonomisk - forbruk av råstoff/kvoteprosent beregnes i etterkant av produksjonen.
 - økning av verdien av egen kvote.
 - fleksibilitet med hensyn på grad av foredling.
- Mobilitet - kan fange, produsere og levere hvor som helst.
- Konkurranse - slipper å omsette råfisken i et åpent råvaremarked.

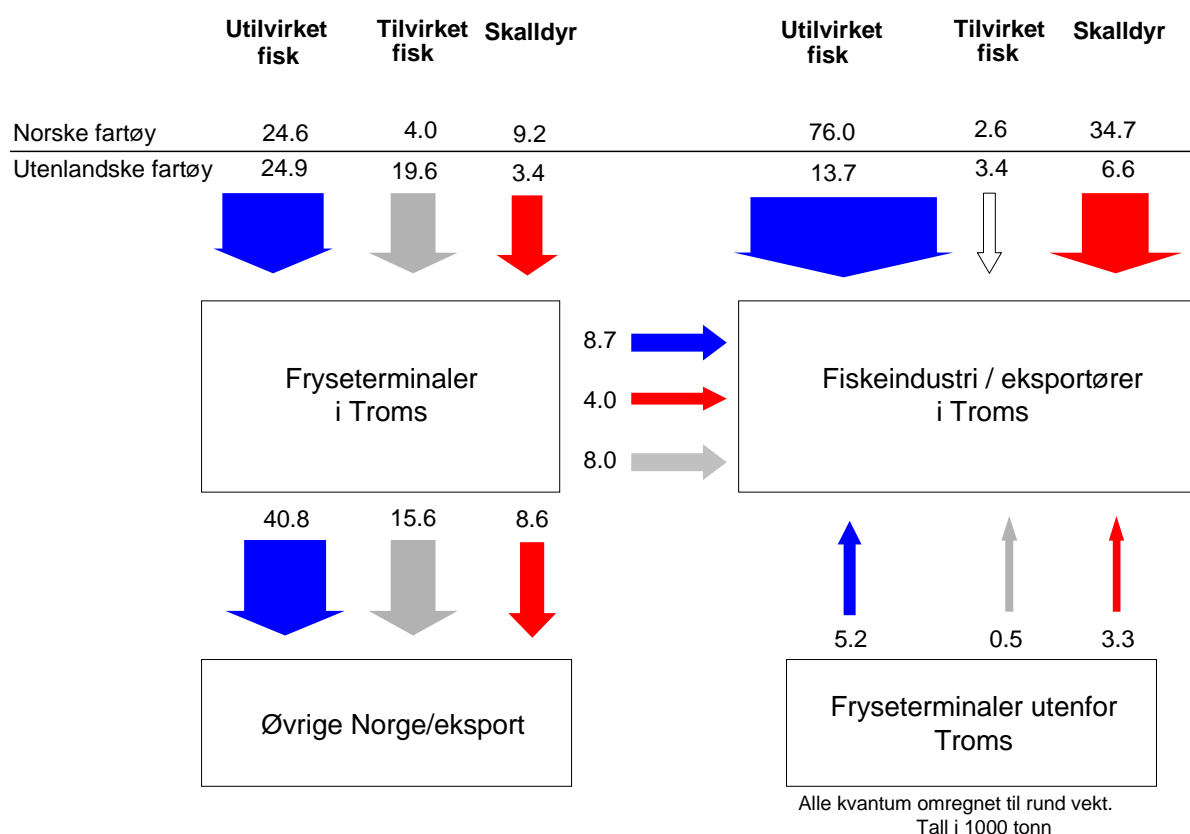
Landindustrien møter økt konkurranse fra ombordprodusenter på flere felter. Først og fremst ved at stadig større deler av en totalkvote blir trukket ut av det åpne råvaremarked. Videre vil de møte dem på ulike markedsarenaer, avhengig av hvilke produkter landindustrien og ombordprodusenter velger å produsere. Dersom ombordproduksjon gir bedre kvalitet og lavere produksjonskostnader, vil landbasert produksjon også møte sterkere priskonkurranse og miste marginer i sluttmarkedene. Et annet problem som oppstår ved økt ombordproduksjon, er at den totale produksjonskapasiteten øker, noe som også bidrar til å intensivere konkurransen.

I Norge kom ”problemet” med ombordproduksjon først og fremst opp i den offentlige debatten i forbindelse med fjerningen av Fiskeforedlingsloven på midten av 80-tallet. Gjennom fjerning av denne loven ble en barriere for produksjon av frosne fiskeprodukter fjernet, ved at det ikke lenger var behov for konsesjon for å bygge fryserier, for eksempel ombord i fiskefartøyer. Denne liberaliseringen av lovverket førte til en intens debatt i norsk fiskerier næring og en økende investering i fartøy med fryserier ombord. Debatten toppet seg ved at det i den såkalte Trålerloven, som blant annet regulerer konsesjonsvilkårene for den norske torsketrålerflåten, ble innført forskrifter om at fartøy uten fabrikk ombord ville bli prioritert ved konsesjonstildeling. Dette kom etter press blant annet fra fiskeindustrien, som følte at en viktig del av deres råstoffgrunnlag ville forsvinne dersom ferskfisktrålere fikk anledning til å bygge om for ombordproduksjon. Presiseringen i forskriftene til Trålerloven satte en effektiv stopper for økt ombordproduksjon i den norske trålerflåten, men ombordproduksjon representerer åpenbart et forbedringspotensiale for lønnsomheten til trålerflåten. Uten denne lov-messige barrieren ville sannsynligvis den norske trålerflåten ha installert ombordproduksjons-utstyr i større grad enn den hittil har gjort.

Når det gjelder andre deler av den norske flåten, er det ikke institusjonelle barrierer mot ombordproduksjon. Her er imidlertid de fysiske begrensningene en viktig faktor, fordi utstyr

for ombordproduksjon stiller krav til plass som gjør at slikt utstyr kun er aktuelt blant de største fartøyene. Utviklingen viser derfor at det først og fremst er blant trålere og autolineflåten at det i den norske flåten har vært aktuelt med ulike former for foredlingsanlegg ombord i fartøyene. Det viser at fordelingen av kvoten mellom ulike fartøystørrelser er en faktor som indirekte kan anvendes for å dempe ombordproduksjonen. I en sammenligning med andre nasjoner vil derfor fordeling av kvoter mellom ulike fartøystørrelser være et viktig forhold å belyse.

Som det antydes i Figur 1 er debatten omkring ombordproduksjon mer nyansert enn for og imot ombordproduksjon (Bendiksen & Isaksen, 2000). Det er blant annet nødvendig å diskutere innholdet i begrepet ombordproduksjon. Graden av foredling strekker seg over en skala fra sløyting og hodekapping, via sortering og innfrysing til produksjon av sluttprodukter som saltfisk og filét. Til tross for at debatten i Norge først og fremst har vært ført omkring ombordproduksjon av filétprodukter i trålerflåten, har de siste årene vist at endringene fra å levere ferskt usortert råstoff til å levere ferdig pakket og størrelsessortert rundfrossen råvare i like stor grad har bidratt til å endre råvareflyten i det norske råvaremarkedet.



Figur 2 Vareflyt av fisk og skalldyr landet i Troms i 1999 fram til kjøper på første hånd (Kilde: Norges Råfisklag)

Figur 2 viser et eksempel fra situasjonen i Troms i 1999. Troms er valgt fordi dette er det fylket hvor endringene er kommet lengst. Figuren viser at en betydelig andel av råvaremarkedet består av bearbeidet og ombordfrosset råstoff. Den viser også at det meste av dette råstoffet går "forbi" den lokale industrien, mens det først og fremst er gjennom den tradisjonelle råvareflyten at den lokale industrien skaffer seg råstoff. Et annet trekk ved

figuren er den dominerende rollen utenlandske fartøy har i den nye råvarestrømmen. Dette gjelder særlig den delen av råvarene som er prosessert ombord.

Norge er på mange måter i en unik situasjon når det gjelder institusjonelle sperrer mot ombordproduksjon. Få fiskerinasjoner har et lovverk som gir rom for en så sterk institusjonell sperre mot ombordproduksjon som vi finner i konsesjonsreglene for torsketrålere. For den landbaserte fiskeindustrien er dette et langt større problem i andre fiskerinasjoner, hvor hovedtyngden av fartøyer med fangstrettighetene har muligheter for ombordproduksjon. Samtidig ser vi også at denne måten å organisere produksjonen på er økende i en rekke fiskerinasjoner som tidligere har hatt lav andel av fangsten som er blitt produsert på kjøll. I Norge merker vi dette først og fremst gjennom at de russiske fartøyene i økende grad får inn nye fartøy som har utstyr for ombordproduksjon. I tillegg merkes ”trykket” fra norske trållerederier som ønsker å skifte ut gamle utrangerte ferskfisktrålere med nye fartøy som har muligheter for å prosessere fangsten om bord. Videre ser vi en økende tendens til at større fartøy innenfor torskefiskerierne som fisker med konvensjonelle redskaper investerer i utstyr som gir rom for økt bearbeiding om bord.

4.1.3 Eierskap i fiskefartøyer og råvareflyt

En sentral del av den næringspolitiske debatten i norsk fiskerinæring har vært knyttet til hvem som skal kunne eie fiskefartøy. Dette er også en debatt som berører denne rapportens problemstilling, ettersom eierskap i fangstledd og fangstrettigheter blir sett på som en sentral forutsetning for styring av råvareflyten. I Figur 1 har vi illustrert to dimensjoner ved eierskap som direkte berører vår problemstilling. Den ene er knyttet til hvor eierskapet er lokalisert, og den andre er hvor i verdikjeden eierskapet har sin forankring. Den førstnevnte er aktuell fordi det ofte i lovverket er knyttet vilkår til nasjonalitet og regional tilhørighet hos aktører som får tildelt nasjonale fangstrettigheter. I den grad lokal tilhørighet påvirker fangstadsferd og leveringsmønster vil en slik dimensjon ved eierskapet være interessant å trekke inn i vårt prosjekt. Etter som det ofte fins institusjonelle sperrer på nasjonalt nivå for å hindre at fangstrettigheter tilflyter internasjonale aktører, blir det særlig interessant i en debatt omkring konsekvenser av et stadig mer globalt råvaremarked. Når det gjelder hvor i verdikjeden eierskapet har sin forankring, er dette en faktor som blir viktig i en debatt omkring vertikal integrering og strategisk posisjonering for å trygge og styre tilgangen på råvarer som er vitale for bedriften. En strategi som ofte blir trukket fram i norsk fiskeindustri for å trygge råvaretilførselen er nettopp å kjøpe seg opp i fangstleddet.

I det norske lovverket er det etablert sperrer både når det gjelder lokalisering av eierskap og hvor i verdikjeden aktørene med fangstrettigheter skal ha sin forankring. Det er først og fremst gjennom Deltakerloven at eierskap til fiskefartøy er regulert i den norske fiskerilovgivningen. Hovedintensjonen med denne loven er å sikre at fiskefartøy med fangstrettigheter på norske fiskekvoter er eid av aktive norske fiskere. For de fartøyene hvor det er gitt dispensasjon fra aktivitetskravet – dette gjelder stort sett for den norske torsketrålflåten – er det understreket at slike dispensasjoner er gitt for å trygge landindustrien og fiskerihengige distrikter. Torsketrålere har en egen konsesjonsordning – som vi drøftet i forrige kapittel – hvor det er knyttet ulike leveringsforpliktelser for den enkelte konsesjon. I tillegg er det eksplisitt understreket at fartøy som bygger om til ombordproduksjon ikke vil få fornyet sin konsesjon. Samtidig vil nye fartøy rigget for ombordproduksjon bli nedprioritert.

Gjennom norsk fiskerilovgivning er det altså etablert barrierer for eierskap i fartøy som sikrer fangstrettigheter til norske statsborgere som er aktive fiskere. I tillegg er det for trålgruppen

etablert konsesjonsvilkår som sikrer at råstoffet blir levert lokalt med ulik grad av spesifisering helt ned til enkeltanlegg. For denne fartøygruppen er det gitt dispensasjon for at trålere kan eies av landbaserte fiskeindustribedrifter. Alle de unntakene i Deltakerloven som gjelder for torsketrålere er gitt ut fra en intensjon om å sikre råvareflyten til landanleggene.

Når det gjelder eierskap, er dette et nyansert begrep ettersom flere kan ha eierandeler i et fartøy. I slike tilfeller er det i lovverket presisert av 50% skal eies av aktive fiskere, og det samme gjelder nasjonalitetskravet i de tilfeller der det er gitt dispensasjon fra denne hovedregelen. For eksempel er det flere landanlegg med utenlandske eiere som eier norske trålerfartøy. Ser vi på den tilpasningen vi har sett med hensyn på eierskap, finner vi en utvikling i retning av at landanlegg i stadig sterkere grad viser interesse for å kjøpe eierandeler i fiskefartøy. I så måte var det på slutten av 90-tallet flere større kystfiskefartøy hvor eierandeler helt opp mot 50% var eide av andre enn aktive fiskere. I 1999 ble det laget en større undersøkelse omkring vertikal integrering i fiskerinæringen (Dreyer *et al*, 1999). I den forbindelse har vi funnet det relevant å ta med en oversikt over status når det gjelder landindustriens eierskap i den norske flåten.

Tabell 4 Fiskeindustriens eierinteresser i den norske fiskeflåten ved utgangen av 1998 (gjelder kjente eierforhold¹)

Fartøy registrert i:	Aktive fartøy med norsk torsketrålkonsesjon			Andre fartøy	
	Totalt	Fartøy der industrien er majoritetseiere eller har indirekte eierkontroll	Fartøy deleid av fiskeindustrien	Deleide hav- og kystfiskefartøy (evt. rekefartøy med torsk kvote)	Norske industrieierte trålere med kun russiske kvoter
Finnmark	25	18	4	>14	1
Troms	31	11	10	>18	2
Nordland	26	17	1	>12	0
Sør-Trøndelag	0	0	0	1	0
Møre og Romsdal	25	2	>5	>3	?
Sogn og Fjordane	1	0	0	>4	?
Hordaland	0	0	0	>1	0
Skagerak	0	0	0	2	0
Sum	108	48	>20	> 55	3

Tegnet ">" indikerer at antall fartøyer deleid av fiskeindustrien med stor sannsynlighet er høyere enn det som fremkommer i tabellen. Alle tall refererer seg til situasjonen i november 1998.

Tabellen illustrerer at til tross for at det i lovverket er en hovedintensjon at det er aktive fiskere som skal tildeles fangstrettigheter, har norsk landindustri eierskap i en betydelig del av den norske fiskeflåten som har fangstrettigheter innenfor bestander som går under betegnelsen hvitfisk. Vi ser at det først og fremst gjelder fartøy som er registrert i Nord-Norge.

Som vi har sett tidligere i rapporten er det to viktige institusjonelle håndgrep som er i bruk overfor trålerflåten for å sikre landindustriens råstoff. Det er eierskap og leveringsbetingelser. Som vi også har vist er det imidlertid også et spørsmål om dette er tilstrekkelig for å styre råvareflyten, ettersom det fins sterke motiv for rederiene til å bryte med slike intensjoner gjennom sine disposisjoner. Blant annet vil det i perioder med sterk global konkurranse om råvaren være et sterkt økonomisk press for å levere til andre aktører enn morbedriften på land

¹ Tallene gjelder eierforhold som fremkom i en spørreundersøkelse til de 70 største industribedriftene i Norges Råfisklags distrikt, samt andre eierforhold som er kjent for oss via ulike kilder (omtaler i pressen, årsberetninger, norsk ordinært skipsregister, osv.).

dersom markedsprisen ligger langt over hva morbedriften er villig til å betale. I så måte vil de institusjonelle virkemidlene og intensjonene med dem bli satt opp mot prisutviklingen i det globale råvaremarkedet og hvilke aktører som er villig til å betale mest for råstoffet.

Også når det gjelder eierskap i fartøy, er Norge i en særstilling internasjonalt. I de fleste store fiskerinasjonene er det i liten grad knyttet betingelser til at fartøyene skal være eid av aktive fiskere. I de fleste tilfeller er fartøyene eid av store rederier eller industriselskap på land. På Island er for eksempel det meste av flåten eid av landindustrien. Til tross for stor grad av vertikal integrering i de fleste store fiskerinasjoner, ser ikke eierskap ut til å ha vært et vellykket virkemiddel for å forhindre at stadig større andeler av fangsten prosesseres om bord. Dette til tross for at eierne er bundet opp med store investeringer i tilsvarende produksjonskapasitet på land.

4.1.4 Leveringsbetingelser og råvareflyt

Ettersom det er nasjonalstatens privilegium å tildele fangstrettigheter, kan den også knytte ulike leveringsbetingelser til slike rettigheter. I dette avsnittet skal vi undersøke i hvor stor grad slike betingelser blir anvendt for å styre råvarene mot landindustrien. Som vi så i forrige kapittel er det i Norge utviklet konsesjonsvilkår for den norske trålerflåten, som pålegger trålere ulike former for leveringsbetingelser for å oppnå fangstrettigheter. Enkelte kan levere sine fangster uten noen former for forpliktelser, mens andre fartøy har rigide leveringsforpliktelser.

I Norge er det først og fremst trålerflåten som har slike leveringsforpliktelser, mens den resterende flåten som regel ikke har noen forpliktelser overfor landindustrien. Selvsagt kan det ligge forretningsmessige avtaler om leveranser og leveransebetingelser mellom fartøy og landindustrien, men disse er av forretningsmessig karakter og ikke lovpålagte. Det vil for eksempel være større muligheter for å implementere slike avtaler i situasjoner hvor landindustrien har eierandeler i et fartøy. Slike langsiktige avtaler blir i dag overstyrt av salgslagene i situasjoner hvor det er behov for dirigering av fartøyer på grunn av vanskelige omsetningsforhold i forbindelse med sesongtopper i områder med lav mottakskapasitet. Innenfor torskfiskerierne har det i liten grad vært behov for slik fangstdirigering de siste årene, med ett unntak – seinotfisket. En konklusjon omkring leveringsavtaler fra studien av vertikal integrering (Dreyer *et al*, 1999), var at bedriftslederne i landindustrien ser muligheter for å sikre seg råstoff gjennom økt eierskap i flåten. Vi har imidlertid tidligere vist at slike virkemiddel som leveringsavtaler og eierskap for å styre råvareflyten har en tendens til å forvitte når avstanden mellom internpris og markedsprisene utenfor et slikt system øker.

Også andre nasjoner har koblet fangstrettigheter og leveringsbetingelser, men i argumentasjonen bak denne koblingen har det først og fremst blitt vektlagt at dette er et virkemiddel for å styrke kontroll med ressursuttaket. Slike systemer er imidlertid mindre rigide med hensyn på hvilken region og eventuelt hvilken bedrift som skal benyttes. Ofte er slike betingelser knyttet til at fangsten skal leveres til en av flere havner i landet som har utbygd godkjent infrastruktur for kontroll. Gjennom opprettelse av slike kontrollpunkter har myndighetene etablert et virkemiddel til å styre råvarestrømmen mot særskilte regioner og bedrifter, men hovedargumentet er kontroll. Island og England er eksempler på nasjoner som har etablert slike systemer. For landindustrien innenfor slike regimer vil det være viktig å være lokalisert nært slike kontrollpunkter. Systemet har innebygd en konkurranse mellom ulike havner som gjør at de havnene som har utbygd best infrastruktur for flåten og hvor det oppnås best priser vil få størst råvaretilflyt.

4.2 Finansielle virkemidler

Det er altså en rekke institusjonelle betingelser som nasjonalstaten kan anvende i forbindelse med tildeling av fangstrettigheter for å sikre landindustrien leveranser av fisk. I et åpent råvaremarkedet er imidlertid de leverings- og prisbetingelsene som tilbys flåten den avgjørende faktoren for å lykkes i kampen om råstoffet. I et perfekt marked vil dette skje ved at de produsentene som har de beste marginene i produksjonen får råstoffet. Dette er de bedriftene som kan tilby de produktene hvor kundene har størst betalingsvilje og/eller der produksjonskostnadene er lavest. Dette er imidlertid en idealsituasjon som sjelden eller aldri inntreffer. I internasjonal handel har det ofte vært anvendt ulike finansielle virkemidler for å beskytte egen industri mot utenlandsk konkurranse. Vi ser dette for eksempel innenfor verftsindustrien, hvor ulike finansieringsordninger ofte er med på å bestemme hvilke verft som vinner i anbudskonkurransen. Dette er en sentral problematikk som også påvirker konkurransesituasjonen i det norske råvaremarkedet innenfor fiskerinæringen. Ukritisk bruk av slike virkemidler i Norge er imidlertid problematisk for fiskerinæringen fordi mesteparten av norske fiskeprodukter eksporteres i det internasjonale matvaremarkedet, og et hvert finansielt virkemiddel rettet mot denne næringen vil ha i seg kimen til å etablere handelspolitiske tiltak mot norske fiskeprodukter. For eksempel er det slik at en rekke av de finansielle virkemidlene som tidligere ble anvendt i Hovedavtalen i dag ikke kan anvendes uten at de kommer i konflikt med EØS-avtalen. Slike finansielle virkemiddel vil ofte bli møtt med anklager om dumping. Norge, med et lite innenlandsmarked, er svært sårbart for slike anklager med påfølgende utestenging fra viktige markeder. På den andre siden vil fiskeindustri lokalisert i viktige markeder for norsk fiskeindustri tillate at finansielle virkemidler rettes mot egen industri, uten tilsvarende trusler fordi all produksjon omsettes innenlands. Dersom slike støtteordninger tas i bruk, kan dette bidra til å skape en vanskelig konkurransesituasjon for norsk landbasert fiskeindustri også i eget råvaremarked. Særlig vil slike virkemidler skape problemer når teknologiske endringer bidrar til å globalisere råvaremarkedet.

Gjennom finansielle virkemidler gis en bedrift større finansiell frihet til å konkurrere globalt, dersom andre aktører i dette markedet ikke har tilsvarende støtteordninger. En hovedkonklusjon som trekkes når det gjelder finansielle virkemidler rettet mot fiskerinæringen er at slike midler bidrar til å bygge opp en kunstig høy kapasitet og derigjennom blir de biologiske ressursene overbeskattet. Dette gjelder også i forbindelse med finansiell støtte til underleverandører, som for eksempel skipsverft. For norsk landbasert fiskeindustri skaper slik støtte fare for at utenlandske aktører - med offentlig støtte – får større betalingsevne enn norsk fiskeindustri i råvaremarkedet. Dette kan bli forsterket gjennom at utformingen av importavgiftene premierer råvareeksport ut av Norge. En annen indirekte effekt er at den globale produksjonskapasiteten blir holdt kunstig høyt gjennom slike finansielle virkemidler, og dermed bidrar til å forsterke konkurransepresset.

Finansielle virkemidler har ulike motiver og blir rettet mot ulike deler av en bedrifts aktivitet. De kan for eksempel være utformet som lavere skatter eller avgifter knyttet til for eksempel arbeidskraft, investeringer og transport enn normalt. Det kan være i form av direkte finansiell støtte til investeringer og transport, eller i form av gjeldssanering til en konkurstruet bedrift. Et kjent virkemiddel, som tidligere var mye anvendt, var devaluering av valuta for å bedre egen industris konkurransevne. Et hovedtrekk med slike finansielle virkemidler, er at offentlig inngripen direkte påvirker konkurransekraften til fordel for en bedrift eller en bedriftsgruppe. Selv om slike finansielle virkemidler – enten gjennom støtte eller lavere skatter og avgifter – ofte er rettet mot elementer av en bedrifts aktivitet, blir effekten en generell konkurransevridding som gir bedriften et fortrinn i forhold til sine konkurrenter. For

konkurransesituasjonen i det norske råvaremarkedet vil det gi seg utslag i ulik betalingsevne for fisken.

Denne problemstillingen er i dag et viktig element i diskusjonen omkring felles kjøreregler for internasjonal handel. Dette er en debatt som er svært følsom, spesielt når det gjelder matvaremarkedet fordi de fleste land har en rekke virkemidler for å beskytte eget landbruk mot internasjonal konkurranse. For norsk fiskeindustri kompliseres konkurransesituasjonen av dette. På den ene siden kan offentlige finansielle virkemidler rettet mot norsk fiskeindustri i liten grad anvendes av frykt for å møte antidumpingstiltak fra importnasjoner. På den andre siden konkurrerer denne industrien i et globalt matvaremarked hvor de fleste konkurrentene nyter godt av slike virkemidler. Uten at det gjennom WTO blir utformet felles regelverk for bruk av slike virkemidler, vil det være en fare for at det skapes konkurransevridning i det norske råvaremarkedet til fordel for industri lokalisert i viktige importmarkeder for norske fiskeprodukter. Et viktig element i debatten omkring de langsiktige effektene av en slik disharmoni mellom skatte- og avgiftsnivåene i ulike stater/handelsblokker, er selvfølgelig hvor bedriftene velger å lokalisere seg.

Dette er imidlertid en komplisert debatt hvor bedriftene i dag må veie opp ulike forhold som de ikke kan oppnå samtidig gjennom valg av lokalisering. For eksempel trekkes bedriftsbeskatning, personbeskatning og rente- og valutapolitikk inn i slike vurderinger. Norsk fiskeindustri vil for eksempel ha en fordel i forhold til mange internasjonale aktører i det norske råvaremarkedet i perioder med svak norsk krone. På den andre siden vil et høyt rentenivå ha motsatt effekt. Dette illustrerer at bedriftene i en globalisert økonomi er nødt til å gjøre komplekse avveininger når de velger lokalisering. En spådom er at globalisering vil føre til at bedriftene velger å legge ulike deler av sin aktivitet til ulike regioner. Da vil ulike former for finansielle virkemidler kunne være avgjørende. På den andre siden er et viktig trekk ved globaliseringen at det vil bli en harmonisering mellom ulike handelsregimer som vil begrense muligheten for å ta i bruk slike virkemidler.

Finansielle virkemidler omfatter svært mange forhold, og de kan både være utformet som direkte finansiell støtte og i form av reduserte skatter og avgifter. De kan være implementert i ulike ledd av en verdikjede, de kan være av direkte karakter og de kan virke indirekte og de er i kontinuerlig endring. En oversikt over slike virkemidler i mange stater blir arbeidskrevende og komplisert. Innenfor de tidsmessige og økonomiske rammene til dette prosjektet har vi ikke hatt muligheter til å skaffe en slik oversikt. Det generelle bildet kan imidlertid oppsummeres slik;

- ✓ I kraft av faren for anklager om dumping er Norge i praksis forhindret fra å ta i bruk slike virkemidler rettet mot norsk fiskerinæring.
- ✓ Bruk av finansielle virkemidler for å styrke nasjonal industris konkurransevne står for fall i de kommende WTO-forhandlinger.

I den grad finansielle virkemidler blir tatt i bruk av konkurrenter kan de ha konkurransevridende effekt også i det norske råvaremarkedet.

4.3 Handelspolitiske virkemidler

Et viktig trekk ved globaliseringen av økonomien er at nasjonalstatens rolle som aktiv aktør når det gjelder handelspolitiske forhold er i ferd med å bli redusert. Samtidig får sammenslutninger av nasjonalstater (handelsblokker) og internasjonale fora en stadig mer

sentral rolle i utformingen av handelspolitiske kjøreregler. I denne prosessen ser det ut til å være et hovedtrekk at nasjonalstaten i stadig mindre grad kan etablere virkemidler som gir egne industribedrifter fortrinn i forhold til aktører lokalisert i andre stater. Dette blir i stadig sterkere grad tatt hensyn til ved den enkelte bedrifts strategiske tilpasninger. I blant velger bedriftene å lokalisere sine ulike bedriftsenheter der de ulike aktiviteter har de beste vilkårene. Det fører blant annet til at bedriftene i stadig sterkere grad sprer sine aktiviteter i flere nasjoner eller inngår allianser med aktører som er lokalisert globalt. For å lykkes med slike strategier og bedriftsstrukturer fordres det at bedriftene er lokalisert der hvor essensielle fortrinn kan oppnås gjennom lokalisering. Bedriftene får gjennom en slik strategi tilgang på verdifulle ressurser lokalt. Alle essensielle ressurser er imidlertid ikke likt fordelt globalt, og det tvinger bedriftene til å utvikle gode logistikk- og distribusjonssystemer for å lykkes med en slik strategi. Blant annet for å koordinere råvaretilgangen fra ulike områder inn mot produksjonsenhetene, og for å kunne distribuere ferdigproduserte varer raskt og effektivt til ulike markedsarenaer. Logistikkproblemet blir ytterligere forsterket dersom bedriften velger å bygge opp sitt produksjons- og distribusjonssystem i nettverk av ulike selvstendige bedrifter som underleverandører av forskjellige varer og tjenester. Til tross for at slike organisasjonsformer er komplekse og krevende, synes det som om de i stadige større grad blir foretrukket. Dette har sannsynligvis en nær sammenheng med at logistikk- og distribusjonskostnader er blitt kraftig redusert på grunn av innovasjoner knyttet til IT-teknologi. Slik teknologiske nyvinninger har samtidig bidratt til å redusere kontroll- og styringsproblemer som tidligere gjorde slike organisasjonsformer lite effektive.

Fortsatt er det en rekke handelspolitiske virkemidler som fungerer som institusjonelle barrierer i en slik globalisert økonomi. Dette gjelder både mellom enkeltstater, men kanskje først og fremst mellom de ulike handelsblokkene. Ser vi på de særegne forholdene knyttet til produksjon og omsetning av norske fiskeprodukter, er det institusjonelle spilleregler etablert mellom Norge og EU, og mellom Norge og USA, som er de mest aktuelle å drøfte. Dette fordi det er de økonomisk viktigste markedene for norsk fiskerinæring, og fordi disse markedene har tatt i bruk handelspolitiske virkemidler som blir oppfattet som barrierer for eksport av norsk fisk og fiskeprodukter. Et hovedtrekk med slike barrierer er at de er utformet som avgifter som gjør at norskproduserte produkter blir dyrere enn konkurrentenes. Dette har både skjedd gjennom at industri lokalisert innenfor handelsblokken ikke har hatt tilsvarende avgift og at konkurrenter fra nasjoner som også er lokalisert utenfor handelsblokkene har lavere avgifter. En annen form for institusjonelle virkemidler, med samme effekt, har vært å koble importavgift og importkvoter. Enten ved at det følger en avgift dersom importen overstiger et bestemt volum, eller at en allerede pålagt avgiftssats økes dersom volumet overgår kvoten. En annen negativ effekt for kampen om kundene i det internasjonale matvaremarkedet er at det ofte rettes betydelige subsidier mot det nasjonale landbruket som ytterligere svekker norske fiskeprodukter sin konkurranseposisjon.

Utformingen av slike institusjonelle virkemidler er preget av konkurransesituasjonen til lokal industri. For eksempel fins det i dag innenfor EU en betydelig overkapasitet på fangst- og produksjonsiden innenfor fiskerinæringen. Samtidig er det høy arbeidsledighet i medlemslandene. I tillegg mottar landbruksnæringen betydelig næringsstøtte. Dette legger føringer for hvordan handelspolitikken utformes for å beskytte aktører som er lokalisert innenfor EU mot aktører lokalisert utenfor EU. Dette markedet er imidlertid svært viktig for norsk fiskeindustri både i kraft av volum, kjøpekraft og lokalisering. I forhold til dette markedet møter norske aktører to former for barrierer. Først en importavgift av generell karakter som gjør norske fiskeprodukter dyrere enn de som produseres av den nasjonale fiskeindustrien. I tillegg kommer en differensiering av avgiftssatsene mellom norske fiskeprodukter med ulik bearbeidingsgrad. Denne differensieringen gjøre det mer attraktivt for norske produsenter å levere

varer med lav bearbeidingsgrad enn med høy bearbeidingsgrad. Det siste virkemidlet er opprettet for å kanalisere ubearbeidet råstoff til EU's fiskeindustri.

Handelspolitiske virkemidler er komplekse, og vi ser en tendens til at WTO i stadig sterkere grad arbeider med å lage regler for hvilke virkemidler som er tillatt under hvilke omstendigheter. Det er en økende tendens å bringe konflikter omkring slike virkemidler opp til behandling i WTO-systemet. Samtidig ser vi at opposisjonen og ulike interessegrupper retter oppmerksomhet og ressurser mot å påvirke arbeidet til WTO. I norsk fiskerinæring merker vi kompleksiteten i dette problemområdet på ulike måter. Handelspolitiske forhold knyttet til fisk blir både koblet til måten Norge fordeler sine fangstrettigheter og de importrestriksjoner som er implementert for å beskytte norske produkter mot internasjonal konkurranse. Det har for eksempel vist seg at handelspolitiske barrierer fra EUs side mot norske fiskeprodukter har endt opp med en kobling til EU-flåtens adgang til fangstrettigheter i norske farvann og norske fiskeprodukters adgang på EU-markedet. En annen tilnærming er at markedsadgang for norske fiskeprodukter blir koblet med importlandets markedsadgang for sine landbruksprodukter i Norge. Utvikling og implementering av handelspolitiske virkemidler er en kontinuerlig prosess, og utviklingstrekkene synes å gå i retning av at det i stadig mindre grad vil bli mulig å beskytte egen industri gjennom institusjonelle handelspolitiske tiltak som importavgifter og importkvoter. Situasjonen i dag er imidlertid at Norge, som en stor eksportør av fiskeprodukter, fortsatt vil være eksponert mot ulike handelsbarrierer som gjør at norske fiskeprodukter blir unødig dyre eller møter andre begrensinger i sin markedsadgang.

Når det gjelder hvordan slike forhold påvirker råvareflyten, er det først og fremst ved at det blir mer attraktivt for produsentene, og for så vidt fartøyene, å sende fisken ubearbeidet til et marked enn å produsere den i Norge. Det blir med andre ord etablert et institusjonelt virkemiddel som fører til konkurransevridning mellom ulike potensielle produkter som bidrar til å trekke deler av råstoffet ut av den delen av råvaremarkedet som ville ha gått inn i produksjon hos den norske foredlingsindustrien på land. I den grad slike virkemidler bidrar til å fordyre produktet, vil det samtidig gi bedrifter lokalisert i regioner som slipper slike avgifter fortrinn også i det norske råvaremarkedet. En indirekte effekt av kobling mellom handelspolitiske virkemiddel og fordeling av norske fangstrettigheter, kan være at tredjelands fartøyer, land fra områder som er viktige markeder for norske fiskeprodukter, får tildelt ekstra kvoter for å fjerne/ redusere ulike importrestriksjoner. Det kan bidra til å redusere volumet som blir tilbudt i det norske råvaremarkedet. En annen indirekte effekt kan være at norske fiskeprodukter blir "straffet" i den nasjonale prioriteringen i form av at importrestriksjoner blir opprettholdt for å beskytte næringer som blir vurdert som viktigere enn fiskerinæringens problemer med markedsadgang.

4.4 Omsetnings- og distribusjonssystem

Som tidligere nevnt har det skjedd endringer av både teknisk og strukturell karakter i det norske markedet for råfisk som påvirker den norske landbaserte fiskeindustriens konkurransekraft i dette markedet. I dette avsnittet skal vi se nærmere på disse endringene, diskutere hvilke utviklingstrekk vi ser for de nærmeste årene, og drøfte hvilke konsekvenser denne utviklingen har hatt, og kan komme til å få for norsk landindustri konkurranseposisjon i dette markedet.

Hovedprinsippene for omsetningssystemet for hvitfisk er etablert med basis i Råfiskloven. Gjennom Råfiskloven er salgslagene – som er eid av fiskerne – gitt enerett for den såkalte

førstehåndsomsetningen av råfisk. I all hovedsak blir landingene av hvitfisk omsatt i to salgslag i Norge – Norges Råfisklag og Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag. Prinsippene for omsetningen varierer noe. Hovedprinsippet for omsetningen i Norges Råfisklag baserer seg på en minstepris – fastsatt etter drøftinger med landindustriens interesseorganisasjon – FNL. Prisene justeres normalt tre ganger pr år og er i dag differensiert etter størrelse og kvalitet. Utover dette fastsettes prisene etter forhandlinger mellom det enkelte fartøy og produksjonsanlegg. Med unntak av sei, har det i dette salgslaget vært liten tradisjon for å auksjonsbasert omsetning. Det meste av omsetningen i dette salgslaget har vært fersk fisk omsatt direkte fra fartøy til den lokale landindustrien. Det eksisterer i liten grad formelle langsiktige avtaler mellom kjøper og fartøy, men i praksis er det stor stabilitet mellom fartøy og bedrift. En undersøkelse gjennomført av Norges Råfisklag viste at 64% av fartøyene i løpet av 1998 kun leverte til ett eller to anlegg. Dette er overraskende i en flåte hvor eierne gjennom institusjonelle beskrankninger har så sterk forankring i fangstleddet.

Salgslagene har rett til å overstyre leveringsavtaler mellom fartøy og landanlegg i perioder med omsetningsproblemer. Argumentet for en slik ordning er at det i perioder med god tilgjengelighet og lav mottakskapasitet vil det være nødvendig for salgslaget å iverksette dirigeringsordninger for å avvikle fisket. I praksis har dette i liten grad vært nødvendig. Unntaket har vært i forbindelse med avvikling av seinotfisket.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag har i langt større grad basert sin omsetning på auksjon, og en større del av råstoffet har vært rundfrosset eller bearbeidet. I 1999 omsatte Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag hvitfisk med en førstehandsverdi på 6,5 milliarder kr, mens tilsvarende tall for Norges Råfisklag var på om lag 2 milliarder kr.

To sentrale endringer har skjedd i omsetningssystemet for råfisk de siste årene. Stadig større andeler omsettes med basis i auksjon, og en økende del av råvaren blir frosset eller ferdigprodusert ombord. I tillegg har det i løpet av 90-tallet vært en betydelig økning av landinger fra utenlandske fartøy. I Tabell 1 har vi illustrert dette.

Fortsatt er det slik at det meste av råstoffet leveres direkte til landindustrien som fersk vare uten å gå innom en offentlig auksjon. Det meste av råstoffet som blir auksjonert er rundfrosset. Parallelt med denne endringen i omsetnings- og salgssystemet, ser vi at det har skjedd en endring i infrastrukturen som tas i bruk for omsetningen. I løpet av 90-tallet har det blitt bygd ut en rekke såkalte fristilte fryseanlegg som har som forretningside å lagre og distribuere fisk. Disse anleggene produserer ikke i tradisjonell forstand, men fungerer som en lagrings- og distribusjonskanal for ombordfrosset råstoff. Råstoffet er overtatt av fiskerne og auksjoneres ut i det globale markedet.

Foruten at det er kommet inn et nytt lagrings- og distribusjonssystem, ser vi også at det er kommet inn et kjøperkorps som ikke selv eier produksjonsanlegg for fisk, men som har som forretningside om å formidle råfisk til aktører som driver med salg og produksjon av fisk. Det er med andre ord tegn som tyder på at det tradisjonelle omsetningssystemet mellom fartøy og landanlegg er i ferd med å brytes opp, og at råstoffet tar andre og nye veier. Dette blir forsterket når vi ser at lokaliseringen av de nye fryselagrene er forskjellig fra den tradisjonelle lokaliseringen av produksjonsanleggene. De nye fryseanleggene er lokalisert i kommunikasjonsentra med godt utbygde servicefunksjoner for fiskeflåten. Dette distribusjonssystemet åpner for andre og flere kjøpere enn hva som var tilfelle gjennom det tradisjonelle omsetningsmønsteret. Det at råstoffet er rundfrosset forsterker dette, gjennom at tiden fisken ligger på lager ikke blir kritisk for kvaliteten.

Prinsippet bak formidlingssalg er at fisken gjerne blir frosset ombord, losset og lagret på et såkalt "nøytralt" fryseanlegg på land. Med nøytralt menes da at anlegget ikke er eid av aktører som eier produksjonsanlegg. Disse anleggene kalles ofte for "råstoffhotell". Fra disse anleggene blir fisken lagt ut for salg i et åpent marked hvor alle i prinsippet kan by på hele eller deler av fangsten. I prinsippet kan auksjonen administreres av salgslaget, og får da betegnelsen formidlingssalg, eller fiskeren kan overta fangsten (egenovertakelse) og selve, eller i samarbeid med andre, auksjonere ut fangsten. Omsetningsformen har åpenbart vært en suksess i kraft av at fartøyene oppnår høyere pris enn gjennom en ordinær omsetning, stadig større mengder omsettes gjennom denne salgformen og fryseanleggene på land har hatt god økonomisk avkastning på lagring og transport. Denne utviklingen indikerer at det gjennom en konsentrasjon av landingene, og et åpent auksjonssystem som er tilgjengelig for mange kjøpere, har vært mulig å øke råvareprisen i forhold til det tradisjonelle omsetningssystemet.

Et slikt omsetningssystem krever en helt annen infrastruktur enn tradisjonell omsetning, og en rekke selvstendige fryselager er bygd de siste årene rettet mot dette markedet. Disse anleggene tilbyr ulike tjenester som er skreddersydd for denne aktiviteten: Lossing, fryselager og distribusjon. Slike tjenester vil være nødvendige både i forbindelse med formidlingssalg og egenovertakelse. I Norges Råfisklags distrikt er det i dag til sammen 14 slike anlegg. Ikke alt råstoffet som er innoom disse anleggene er knyttet til formidlingssalg. Mesteparten er råstoff og produkter som mellomlagres i disse anleggene, men som allerede er solgt gjennom ordinære avtaler mellom en kjøper og en selger uten å ha vært gjennom et auksjonsbasert salg. I tillegg er en stor del av varene som lagres og distribueres fra anleggene ombordproduserte.

Argumentene for og mot det tiltakende formidlingssalget er flere. Karakteristisk for argumentene er at de i liten grad er støttet av dokumentasjon, og at de er preget av hvilket ståsted aktørene har som fremsetter dem. Vi skal ikke her ta stilling til hvilke argumenter som bør vektlegges, men kort oppsummere argumentene slik de er framkommet i debatten om denne utviklingen er en trussel eller om den åpner for nye muligheter.

Endringen i omsetningen er preget av ulik posisjonering mellom selger og kjøper. En positiv effekt som blir fremhevet er at mye av det råstoffet som selges gjennom formidlingssalg ville ha blitt landet i andre regioner dersom ikke denne infrastrukturen hadde blitt etablert. En annen positiv effekt er at råstoffprisen har økt, noe den delen av fangstleddet som har benyttet seg av tilbudet åpenbart har tjent på. En annen positiv side ved formidlingssalget er at tilflyten av råstoff i nærområdet til "råstoffhotellene" har økt, og dermed har fiskeindustribedriftene fått tilgang på et alternativ råvaremarked. I tillegg har etableringen av anleggene store ringvirkninger lokalt for transportsektoren og servicenæringer som selger bunkers, proviant og foretar vedlikehold på fartøy. Videre blir det fremhevet at denne omsetningsformen i større grad gir rom for produksjonsbedrifter til å kjøpe en bestemt type råstoff, mens man i den tradisjonelle omsetningen må kjøpe hele fangsten. Det kan gi nye muligheter for sterkt spesialiserte nisjeprodusenter nært omsetningssentralene. I tillegg kan mindre bedrifter få muligheter for å kjøpe deler av fangsten fra store fartøy, som tidligere var umulig fordi bedriften ikke hadde muligheter til å kjøpe en hel fangst. Et annet argument som blir trukket fram er at det har vært nødvendig med økt formidlingssalg på grunn av økt konsentrasjon på kjøpersiden. Saneringen av antall fiskekjøpere har vært stor de siste 20 årene. Samtidig har det vært en tiltakende horisontal integrering i kjøperleddet. De to utviklingstrekkene har ført til økt lokal konsentrasjon på kjøpersiden. Denne konsentrasjonen har bidratt til at det har blitt stadig vanskeligere å oppnå "riktig" pris på råstoffet lokalt. I så måte har formidlingssalget bidratt til å bringe flere kjøpere inn i markedet, og dermed tvunget fram en høyere råvarepris.

Det hevdes også at "råstoffhotellene" bidrar til å redusere fangstkostnadene i fartøyleddet, ved at fartøyenes gangtid reduseres og effektiv fisketid økes. Dette er imidlertid et argument som forutsetter at fartøyet ikke benytter seg av lokale kjøpere. Samtidig er betydningen av denne effekten svært avhengig av nivået på kvotene et fartøy til en hver tid har. En annen fordel med en sentral mottaksstasjon er at kontroll av fangstuttaket kan bli lettere. I debatten er det også hevdet at de nye lagrene kan bidra til å dempe råvaresvingningene ved at kvanta blir trukket ut av råvaremarkedet i perioder med godt fiske, for så å bli tilført markedet i perioder med dårlig tilgang på råstoff.

Av de negative effektene med økt formidlingssalg blir det i debatten først og fremst trukket fram at lokal fiskeindustri kan bli skadelidende i et slikt omsetningssystem. Gamle lokale nettverk mellom produsentledd og fangstledd oppløses, og råvarer kan i økende grad føres ubehandlet ut av regionen. En konsekvens kan være at lokale fiskeindustribedrifter får økte råstoffkostnader. På sikt kan det føre til at deler av den lokale fiskeindustrien legges ned, og det kan igjen føre til at den mindre mobile lokale flåten vil mangle kjøpere til sin fangst. Dette argumentet har sammenheng med at det har vist seg at det er de mest mobile delene av flåten med frysekapasitet ombord som benytter seg av formidlingssalg.

En annen negativ effekt av denne omsetningsformen som har vært trukket fram er at lokale fortrinn ved råstoffet som landes i en region blir gjort tilgjengelig for bedrifter i andre regioner. Dermed kan fortrinn som har vært viktig for konkurransekraften til en regions produksjonsledd bli tilgjengelig for bedrifter i andre regioner. En annen bekymring er at omsetningsformen fører til økt kapasitetsoppbygging. Blant annet blir det påpekt at innfrysings- og lagringskapasiteten kan bli overdimensjonert. For de delene av fartøyleddet som av ulike grunner ikke kan benytte seg av slikt formidlingssalg, oppstår det også en del problemer. De fartøyene som har konsesjonsvilkår som tvinger dem til å levere ved spesifikke anlegg og får betalt i form av minstepris, vil få redusert lønnsomhet tilsvarende forskjellen mellom minstepris og auksjonspris. Dette kan føre til mannskapsflukt og intern slitasje i de integrerte bedriftene.

Debatten som føres for og imot økt formidlingssalg er preget at liten kunnskap omkring hvor omfattende denne formen for salg er. I Tabell 5 har vi gitt en oversikt over hvordan utviklingen har vært (Bendiksen *et al*, 1998).

Tabell 5 Oversikt over førstehåndsomsetningen av ombordfryste fangster losset ved nøytrale fryseterminaler/-lager i Norges råfisklags distrikt i perioden 1995-1997

	1995		1996		1997	
	Kvantum (tonn)	Verdi (mill. kr)	Kvantum (tonn)	Verdi (mill. kr)	Kvantum (tonn)	Verdi (mill. kr)
Auksjon	21.300	160	21.500	140	46.200	360
Kontraktssalg	6.600	50	8.300	50	11.800	100
<i>Sum</i>	<i>27.900</i>	<i>210</i>	<i>29.800</i>	<i>190</i>	<i>58.000</i>	<i>460</i>
Egenovertakelser	32.000	240	28.400	220	34.400	260
Utenlandske landinger	*	*	4500	60	13200	150
<i>Sum</i>	<i>59.900</i>	<i>450</i>	<i>62.700</i>	<i>470</i>	<i>105.600</i>	<i>870</i>
Kvantum kjøpt av kjøpere i NR's distrikt	*	*	7.500	*	10.500	*
Totalomsetning i NR's distrikt						

Tabellen viser at førstehåndsomsetningen av ombordfryste fangster som ble losset ved de såkalte "råstoffhotellene" økte i perioden. Tallene for 1995 er ikke direkte sammenlignbare med resten av årene fordi vi det året ikke har hatt tilgang på tall fra direktelandinger fra utenlandske fartøyer. Vi ser imidlertid at formidlingssalget (summen av auksjons- og kontraktssalg) ble fordoblet i løpet av de tre årene. Til tross for dette utgjorde denne salgsformen fortsatt bare 7,6% av den totale omsetningen (kvantum) til Norges Råfisklag i 1997. Av egenovertakelse utgjør nesten halvparten produkter levert fra fabrikkskip. Tabellen viser at veksten i aktiviteten til fryselagrene i hovedsak er knyttet til utenlandske landinger og formidlingssalg.

5 REFERANSER

- Bendiksen, B.I. (2000) Fiskerinæringen i Finnmark: Analyse av verdiskaping og råstoffomsetning, Oppdragsrapport Fiskeriforskning.
- Bendiksen, B.I., Dreyer, B., Isaksen J.R. & Iversen, A. (1999) Fornyng i fiskeflåten, Oppdragsapport for Finans- og Tolldepartementet og Fiskeridepartementet, mai.
- Bendiksen, B.I., Iversen, A. & Dreyer, B. (1998) Fiskeindustrien i Troms, Oppdragsapport for Fylkeskommunen i Troms, Desember.
- Bolle, E. (2000) Torsketrålere i Troms og deres konsesjonsbestemmelser, Notat, Fiskeridirektoratet region Troms.
- Clement & Associates Ltd. (1997) New Zealand Commercial Fisheries: The Guide to the Quotas Management System.
- Dreyer, B., Bendiksen, B.I., Iversen, A. & Isaksen, B. (1998) Vertikal integrering – er det veien å gå?, Rapport Fiskeriforskning, 22/1998, desember
- Hartvigsen, R. (2000) Ordningen med leveringsforpliktelser til Finnmark – en vurdering av torsketrålerens leveringer i 1999, Notat, Fiskeridirektoratet region Finnmark.
- House of Commons (1999) Agriculture – Eight report.
- Johnsen, G. (1987) Ombordproduksjon – historisk introduksjon, FTFI, Tromsø, arbeidsnotat.
- Norges Offentlige Utredninger (1990) Fiskeindustriens organisering og utvikling. Nr. 1990:24.
- Norsk fiskerilovgivning (fiskerikalenderen) (1996) 19 utgave, Aasm. Engens Forlag AS, Oslo.
- Olsen, B.E (red), Akse, L., Dreyer, B., Olsen S.O. og T, Vassdal (1997) Økt verdiskapning i norsk fiskerinæring – kritiske faktorer – virkemidler – veivalg, Fiskeriforskning, 14/97, Tromsø
- Olsen, J.A. (1987) Ombordproduksjon i trålerflåten – noen regionaløkonomiske spørsmål, FTFI, arbeidsnotat.
- Olsen, J.A. (1990) Noen samfunnsøkonomiske vurderinger av ombordproduksjon, FTFI, A64, Tromsø.
- Runolfsson, B. & Arnason, R. (1996) Evolution and performance of the Icelandic ITQ system, University of Iceland.
- Standal, D. (1989) Fabrikkråling – Arv, miljø eller kapitalisert dyktighet, FTFI, A58, Tromsø.



Fiskeriforskning

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9-13

Postboks 6122

N-9291 Tromsø

Telefon: 77 62 90 00

Telefaks: 77 62 91 00

E-post: post@fiskeriforskning.no

Avdelingskontor Bergen:

Kjerreidviken 16

N-5141 Fyllingsdalen

Telefon: 55 50 12 00

Telefaks: 55 50 12 99

E-post: office@fiskeriforskning.no

Internett: www.fiskeriforskning.no

ISBN 82-7251-458-3

ISSN 0806-6221