

# FoU-RAPPORT

---

## Konsekvenser ved langvarig lukking av det russiske markedet for sild

Frode Nilssen  
Christel Elvestad

---

Nord universitet  
FoU-rapport nr. 37  
Bodø 2019

---




# Konsekvenser ved langvarig lukking av det russiske markedet for sild

Frode Nilssen  
Christel Elvestad

Nord universitet  
FoU-rapport nr. 37  
ISBN 978-82-7456-798-6  
ISSN 2535-2733  
Bodø 2019

---



Tittel:  <b>Konsekvenser ved langvarig lukking av det russiske markedet for sild</b>	Offentlig tilgjengelig: Ja	Publikasjonsnr. 37
	ISBN 978-82-7456-798-6	ISSN 2535-2733
	Antall sider og bilag: 72	Dato: 23.01.2019
Forfatter(e) / redaktør(er):  Frode Nilssen Christel Elvestad	Prosjektansvarlig (sign).	
	Prodekan på vegne av dekan (sign). 	
Prosjekt:  700	Oppdragsgiver(e) Fiskeri og Havbruksnæringens Forskningsfond Oppdragsgivers referanse 901517	
Sammendrag: Problemstillingen for arbeidet er; hvilke markedsmessige og strukturelle effekter vil en (lang-)varig stengning av det Russiske markedet for sild fra Norge medføre for den norske sildenæringen? Tilpasningene til denne situasjonen vil være en funksjon av tilgjengelige kvoter og tilgjengelige markeder. Det er liten grunn til å forvente at russiske myndigheter vil åpne opp for import av norsk sild i nær fremtid. Det russiske landbruksdepartementet har uttalt at ettersom sanksjonene mot Russland er forlenget ut 2019 svarer Russland med en tilsvarende forlengelse av sanksjonene mot vestlige varer.  Det russiske markedet har ikke bare vært et stort marked for norsk sild, det har også vært en viktig stabilisator fordi det var forutsigbart i volum og verdi. Nå når det russiske markedet er borte er det større volatilitet i sildemarkedet.  Status for sildenæringen vil være stor ressurstilgang, begrenset markedsadgang med dårligere lønnsomhet og lavere priser.  Det vil være viktig å iverksette et systematisk arbeid med søk etter nye markeder og utvidelse av de gode eksisterende markedene.	Emneord:	



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>7</b>
<b>Forord</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 <i>Bakgrunn og problemstillinger</i> .....	13
1.2 <i>Metodisk og analytisk tilnærming</i> .....	15
<b>2 Sildenæringen i Norge – Strukturtrekk og utvikling</b> .....	<b>21</b>
<b>3 Sildenæringens markedstilpasning</b> .....	<b>27</b>
3.1 <i>Eksport av NVG-sild – Tilpasning mellom kvote og marked</i> .....	27
3.2 <i>Norsk silde-eksport til Russland før importforbudet</i> .....	35
3.3 <i>Norske sildeeksportørers vurdering av markedsutfordringene</i> .....	38
<b>4 Russisk strategi for forsyning av sjømat – hvordan påvirkes behovet for import av sild?</b> .....	<b>43</b>
4.1 <i>Silda og russisk nasjonalisme på matområdet</i> .....	43
4.2 <i>Matvaresikkerhet og selvforsyning: To sider av samme sak?</i> .....	43
4.3 <i>Det russiske markedet for sild</i> .....	46
4.4 <i>Endringer i leverandørland for sild som følge av sanksjonene</i> .....	49
4.5 <i>Trenger og ønsker det russiske markedet norsk sild?</i> .....	51
<b>5 Kvoter, markedssituasjon og fremtidig utvikling i eksporten av NVG-sild</b> .....	<b>53</b>
5.1 <i>Kvoteutvikling</i> .....	55
5.2 <i>Markedssituasjon og fremtidig utvikling i eksporten</i> .....	57
5.3 <i>Konsekvenser for sildenæringen i Norge</i> .....	61
5.4 <i>Oppsummering</i> .....	64
<b>6 Litteratur</b> .....	<b>67</b>





## Sammendrag

Hovedmålet med dette arbeidet er å lage en strukturert fremstilling av mulige konsekvenser ved langvarig lukking av det russiske markedet for norsk sild (omsetningsmessige, økonomiske og strukturelle konsekvenser). Fokus er alternative strategier og valg av markeder, samt hvilke effekter en slik situasjon vil ha på sildenæringen.

For å svare på dette har vi valgt å presentere følgende i rapporten:

- Profil av sildenæringen / strukturelle karakteristika
- Eksport siste ti år fordeling på produktnivå fordelt på land
- Eksporten til Russland frem til august 2014
- Presentasjon av Intervju med norsk foredlingsindustri (sild)
- Russisk strategi for forsyning av sjømat - etter august 2014; Import, egenproduksjon og forbruk
- Kort drøfting av sannsynlige scenarier for sildenæringen fremover

Det har vært en betydelig konsolidering av struktur og eierskap i hele sildenæringen i Norge. Et av kjennetegnene på sildenæringen er den store variasjonen i kvoter og derved stor variasjon i inntekter over år. Den store variasjonen i bestand og kvoter over tid være en utfordring for både fiskere, industri og for markedet. Tilpasningen til dette har vært flerbestandsfiske for fartøyene. De siste tiårene har det vært mest fokus på anvendelse til konsum. For industrien har en lignende strategi med en portefølje av flere bestander vært fulgt.

En hovedmekanisme i markedet for NVG-sild er at lavere tilgjengelighet/fangstvolum gir høyere råstoffpris. I denne situasjonen viser det seg at forbrukermarkedene som etterspør filetprodukter blir prioritert. Tilsvarende mindre andeler går da til markeder som etterspør rundfrost sild, samt mel/olje. Forbrukermarkedene kan deles inn i to hovedkategorier. Den ene er land eller markeder med stabil etterspørsel og betalingsevne- og vilje. Disse kjøper bearbejdede sildeprodukter som ulike varianter av filet, samt noe rundfrost sild for egen

foredling i markedslandet. Den andre kategorien er land som kan betegnes som avlastningsmarkeder, som kjøper rundfrost sild når prisen kommer under et visst nivå. Disse landene er ofte prisfølsomme og i tillegg ustabile i forhold til markedsadgang.

Opphøret av markedsadgangen til Russland er særlig alvorlig for den norske sildenæringen. En slik type «markeds-sjokk» er vanskelig for ikke å si umulig å forutsi. Helt fra høsten 2005 har russiske veterinærmyndigheter regulert importen av sjømat ved å styre hvilke land og hvilke bedrifter i det enkelte land som kunne få lov til å selge sjømat til det russiske markedet. Interessant nok har to hendelser; sterk kvotereduksjon og bortfallet av det russiske markedet, virket sammen på en slik måte at de har dempet de negative effekt som disse hendelsene hver for seg kunne ha ført til da stengningen var et faktum sommeren 2014.

Høsten 2015 uttalte aktører i den russiske sjømatindustrien at de forventet at økte fangster av stillhavssild kunne dekke opp for den reduserte importen av atlantisk sild. Denne forventningen ble imidlertid ikke er innfridd. Reduserte russiske sildefangster og økt eksport av sild fra Russland har ført til nedgang i forsyningene på i overkant av 80.000 tonn fra 2016 til 2017. Denne situasjonen kan i utgangspunktet anses som positivt med tanke på å skape behov for økt import av sild. Importvolumet har økt, når eksporten av sild har økt. Dette er et interessant trekk som gjør det aktuelt å spørre seg i hvilken grad en slik endringen er politisk styrt.

På kort sikt vil det ikke være sannsynlig at norsk sild får markedsadgang til Russland. Russland arbeider over tid for å styrke sin strategiske posisjon med tanke på å bli mindre importavhengig. Et mantra i russisk politikk er matsikkerhet og selvforsyning, hvilket ikke bare er knyttet til importforbudet men som en oppfølging av matsikkerhetsdoktrinen fra 2010. Et viktig resultat av dette er at Russland langt på vei har oppnådd å redusere avhengigheten av noen få store vestlige leverandører av sjømat deriblant norsk sjømat.

Russland styrket egenforsyningen av sjømat, kombinert med etablering av nye leverandørland særlig fra Asia

Fra forskerhold (ICES) ligger det an til en økning av den norske kvoten på NVG-sild til ca. 500 tusen tonn årlig. Totalt vil dette føre til et noe vanskelig scenario karakterisert ved en situasjon med dårlig markedsadgang og høy kvote. Dette er et scenario som vil slå til dersom det russiske markedet ikke blir tilgjengelig samtidig som kvoten økes vesentlig. Allerede fra 2019 vil sildenæringen se konturene av dette scenariet med økte kvoter og problemer med markedsadgang til store markeder som Russland, Nigeria og Kina, for å nevne noen. I sum kan denne situasjonen skape usikkerhet i markedet med prispress nedover, hvilket kan gi dårligere lønnsomhet i hele verdikjeden i sildenæringen - kanskje særlig i industriledet.

Balansen mellom markedsadgang og tilgjengelig råstoff er kritisk for sildenæringen. Slik det ser til å utvikle seg de nærmeste årene vil kvoten på NVG-sild øke, mens den stabile etterspørselen forblir uendret.

Det er derfor viktig at det legges opp til et arbeid med å foreta en systematisk gjennomgang av eksisterende og potensielle markeder for norskprodusert NVG-sild. En slik gjennomgang bør inneholde en nærmere vurdering av markedene i aksene stabile – uforutsigbare, samt en kartlegging av potensielle nye markeder og muligheten for en bedre posisjonering av norskprodusert NVG-sild i utvalgte etablert og nye markeder.

Det russiske markedet har ikke bare vært et stort marked for norsk sild, det har også vært en viktig stabilisator fordi det var forutsigbart i volum og verdi i motsetning til de såkalte «avlastningsmarkedene». Nå når det russiske markedet er borte er det større volatilitet i sildemarkedet.

Et langsiktig tiltak i forhold til det russiske markedet vil også være å opprettholde gode relasjoner mellom aktører i Norge og i Russland.

En hovedkonklusjon er likevel at sildenæringen har en robust og økonomisk bærekraftig plattform i dagens situasjon. Effektiv produksjon, samt fleksibilitet i forhold til markeder og råstoffbase er viktige faktorer.

### **Hovedfunn**

- **Norsk sildenæring er robust og økonomisk bærekraftig i dagens situasjon med en fleksibilitet basert på en flerarts råstoffbase.**
- **Bortfallet av det russiske markedet har vært dramatisk for norsk sildenæring. Markedet har virket stabiliserende i forhold til den totale markedssituasjonen for NVG-sild og har således hatt en viktig betydning.**
- **Det russiske markedet vil ikke bli tilgjengelig for norsk sildenæring på kort sikt (tidligst 2020). Russlands egenforsyning er styrket, men tross dette er det et tilbuds-«underskudd» på ca 80 tusen tonn til det russiske markedet.**
- **Dersom den norske kvoten på NVG-sild økes opp mot 500 tusen tonn vil dette skape en ubalanse i markedet med sterkt prispress nedover, dersom man ikke videreutvikler eksisterende stabile markeder, samt utvikler nye markeder.**

## Summary

The main goal for this work is to produce a structured presentation of possible consequences that a persistent import ban of Norwegian spring spawning herring to the Russian market may cause for the Norwegian industry. In order to discuss the issue the following dimensions of the herring industry, trade and market access issues are addressed:

- A profile of the Norwegian herring industry / structural characteristics
- Exports over the past ten years distributed on products and markets (countries)
- The Norwegian exports of spring spawning herring to Russia until August 2014
- A presentation of reactions and strategic considerations from Norwegian exporters
- The Russian strategy for supply of seafood to the domestic market- after august 2014; imports, own production and domestic consumption.
- A brief discussion around possible and most likely developments for the Norwegian herring industry.

Norway have seen a significant consolidation of the industry structure and ownership in the entire herring industry. A key characteristic of the herring industry in Norway is the significant variation in quota from year to year. Hence, the income drawn from the Norwegian spring spawning herring fishery vary accordingly. The industry adaptation to this lack of stability is to rely on a multi-species fishery.

A key mechanism that characterise the market for Norwegian spring spawning herring is a clear association between availability /quota and price. Low quota involves higher prices – and vice versa. In a situation with low quota, the industry chose to supply stable customers in Europe, including Poland and Lithuania where the demand for fillet products is dominating. Correspondingly, less herring is offered to the more volatile and price sensitive markets for round-frozen herring.

The acute import ban on seafood from Norway, imposed by Russia was a serious stroke for the Norwegian herring industry. It is difficult, not to say impossible to predict such kinds of market shocks that the embargo situation gave. Interestingly, the two independent incidents that occurred simultaneously; the dramatic quota reduction and the import ban to Russia, somewhat balanced out the supply and demand. A unilateral reduction of the quota would have created a strong upward pressure of the price due to high excess demand. Likewise, a unilateral ban to the Russian market – without a quota reduction would have made the market situation difficult and characterised by excess supply and falling prices.

As Russia ceased to source Norwegian spring spawning herring from the Norwegian industry, the Russian domestic market suffered. Nevertheless, there was strong expectations in Russia that the domestic suppliers would fill this void. But reductions in Russian catches of herring combined with an increase in the export the Russian government saw a decrease in a total of 80.000 tonnes of herring from 2016 till 2017. This situation gave rise to new expectations that Russia might consider to ease on the import ban of herring from Norway.

However, the political signals give little hope for a better market access situation to Russia in the short run. Russian authorities are working to strengthen her strategic position in terms of becoming independent of importation of seafood. A mantra in the Russian political sphere is food security and food self-sufficiency, which is not only related to the politically motivated import ban, but not at least the food doctrine of 2010. Russia have strengthened the supply situation based on own production of seafood, combined with imports from other countries from Asia.

The International Council for the Exploration of the Sea (ICES), have predicted a more stable quota situation for the Norwegian spring spawning herring for the coming years. The estimations suggest a Norwegian quota of approximately 500 thousand tons. This is a significant increase of the total supply to the market for herring and suggests a potential difficult scenario for the industry based on imbalance between market access and available

quotas. The scenario suggests a situation with lower profitability and a need for development of new markets combined with expansion of the stable existing markets. The situation is likely to occur along the entire value chain but may probably be more prevailing in the processing industry. The balance between market access and access to raw material is critical for the pelagic industry. As it looks now, the quota will increase while the market demand from the more stable markets in Europe will remain unchanged.

It is, thus, important that an effort is put in to carry out a systematic analysis of the existing and potential markets for Norwegian spring spawning herring. The Russian market has not only been a large and important market for Norwegian producers of herring, but also an important stabilising market. It is characterised by a stable and sustainable demand in both volume and value – as opposed to the short term transaction-based price sensitive markets in amongst others African countries. As the Russian market is unavailable the herring market may see a higher volatility in terms of price and demand.

A more long-term aim should therefore be to maintain the good relationship between Norwegian and Russian industrial actors and authorities alike. A main conclusion is, notwithstanding, that the Norwegian herring industry is robust and sustainable also in today's situation. Effectiveness in production and flexibility related to markets for herring products are critical factors for future success and sustainability.

### **Main findings**

- **The herring industry is robust and economically sustainable today where the industry has developed a flexibility based on a multi species raw material base.**
- **The closure of the Russian market is dramatic for the Norwegian herring industry. The market has played a stabilising role for the total Norwegian Spring Spawning herring market.**

- **The Russian market will not be available soon - at best by 2020. Russia's self-sufficiency is strengthened, but despite this there is a deficiency of appx 80 thousand tons of herring.**
- **If the Norwegian quota for Spring Spawning herring will be increased towards 500 thousand tons, it will create an imbalance in the market and there will be a need to develop both existing and new markets.**



## Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Fiskeri og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Arbeidet baserer seg på et betydelig materiale av offentlige dokumenter, statistikk og utredninger. De mest sentrale er det referert til i litteraturlisten bak. I tillegg er det samlet inn førstehands informasjon fra den eksportorienterte delen av sjømatnæringen ved hjelp av en intervjuguide for kvalitative intervju. Takk til respondenter og til Rune Finsveen og Sissel Ovesen ved Kunnskapsparken i Bodø som gjennomførte intervjuene og bidro med sammenstilling av statistikk. Det er også gjennomført intervju med et utvalg russiske aktører og myndighetspersoner.

I samråd med FHF har det vært etablert en referansegruppe bestående av personer som representerer sildenæringen på sjø og land, og som har god kjennskap og erfaring med problemstillingen for dette arbeidet. FHF-ansvarlig har deltatt sammen med referansegruppen i tilsammen tre møter i prosjektperioden. Referansegruppen har bestått av følgende institusjoner: Norges Fiskarlag ved Otto Gregussen, Norges sildesalgslag v/ Roald Oen, Sjømat Norge v/ Kyrre Dale FHF og Berit A. Hanssen. Referansegruppen har gitt svært verdifulle bidrag til arbeidet gjennom hele prosjektperioden.

Arbeidet har vært gjennomført av professor Frode Nilssen og førsteamanuensis Christel Elvestad. Frode Nilssen har vært prosjektleder.

Fagfeltet internasjonal handel og markedsadgang er én av satsningsområdene ved Handelshøgskolen Nord og dette arbeidet faller godt inn i prosjektporteføljen og fagprofilen til HHN.

Arbeidet er finansiert av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond tilsagn nr. 901517

Frode Nilssen

Professor, Handelshøgskolen Nord Universitet

Bodø 10.1.2019



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Utgangspunktet for dette arbeidet er et initiativ Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond om å få utredet hva som kan være konsekvensene av en eventuell langvarig lukking av det russiske markedet for sild. Bakgrunnen for selve stengingen av dette tidligere så viktige markedet for norsk sild er en internasjonal politisk konflikt som også omfatter Norge. Slike handelsbarrierer har man sett flere av de siste tiårene. Det har fra flere hold vært antydning at stengningen av det russiske markedet for norsk sjømat – også sild, vil kunne bli langvarig. Andre tar et mer optimistisk perspektiv og håper på en mer snarlig løsning på denne adgangsbegrensningen. Uansett er det knyttet betydelig usikkerhet til hva som vil være status i forhold til det russiske markedet for norsk fisk i årene som kommer. For sildenæringen har stengningen av dette markedet vært dramatisk fordi Russland inntil 2014 var det største enkeltmarkedet for NVG-sild. Det som ytterligere forsterker dette problemet, er at det er vanskelig å peke på alternative store og stabile markeder for norsk sild.

Sildenæringen i Norge har lange tradisjoner som et viktig grunnlag for økonomisk aktivitet og bosetting langs kysten. Med unntak av en del direkteleveranser til fortrinnsvis Danmark fra fartøy i sør, leveres fangstene til produksjonsbedrifter langs hele norskekysten. Disse foredler og eksporterer det aller meste av silda som landes. Eksporten fordelte seg frem til 2015 mellom Russland, EU og andre land utenfor EU. I 2013 var eksporten på over 2,7 milliarder kroner totalt, hvorav eksporten til Russland utgjorde 779 millioner kroner – nær 30% av den totale sildeeksporten målt i verdi.

Det er store verdier som skapes, og forventningene til bærekraftig utnyttelse av havet og ressursene er store. Det er imidlertid viktig å ha med seg den grunnleggende forutsetningen, at all verdiskapingen fra sjømatnæringen er basert på at sjømaten til syvende og sist eksporteres. Det meste av sjømaten vi produserer finner sin vei til markeder utenfor Norges

grenser. De fornybare naturressursene representerer altså latente verdier som nærmest utelukkende har verdi og ringvirkninger for en fremtidig utvikling, dersom de utnyttes og kan gjøres tilgjengelige på det globale markedet. Derfor vil det være viktig å sikre at det legges til rette for eksport både i form av bedre markedsadgang til markedene og god flyt av varene fra produksjonsbedriftene til markedene.

Norsk sjømatnæring har vært og er utsatt for begrensninger i markedsadgangen til flere viktige markedet, deriblant Russland. For Norge var det slik at Russland, fra tidlig på 1990-tallet og frem til 2014, utviklet seg til å bli det største og viktigste markedet for norsk sildenæring. Fra og med august 2014 er dette markedet stengt for direkte eksport av norskprodusert sild. Russland innførte importforbud blant annet mot vestlige matvarer som tilsvar på Vestens sanksjoner mot Russland etter annekteringen av Krim. Det er dog en mindre eksport av norsk sild til Russland som går via Hviterussland, som følge av et «smutthull» i reguleringen av importen til den eurasiske økonomiske union.

De øvrige store markedene for norskprodusert sild er i EU. Det europeiske markedet er betydelig både i volum og verdi, og er ikke minst et stabilt og forutsigbart marked. Nigeria og Egypt er til tider relativt store markedsland for NVG-sild, men er ustabile og lite forutsigbare markeder. Ut over dette har sildeeksporten vært preget av at mange andre markeder også etterspør små volumer av sildeprodukter fra Norge fortrinnsvis rundfryst hel sild. Men disse markedene er mer ustabile markeder der både kjøpsviljen, markedsadgangen og prisen har variert betydelig over tid.

Hovedmålet med dette arbeidet er å lage en strukturert fremstilling av mulige konsekvenser ved lukking av det russiske markedet for norsk sild (omsetningsmessige, økonomiske og strukturelle konsekvenser). Dette innebærer også å utrede mulige følger for sildenæringen på mellomlang og lang sikt dersom situasjonen med utestengelse fra det russiske markedet for sild vedvarer over tid. Fokus her vil være på alternative strategier og valg av markeder, samt hvilke effekter en slik situasjon vil ha på sildenæringen.

Med dette som bakgrunn er det aktuelt å vurdere konsekvensene av en langvarig stengning av det russiske markedet for norsk sild. Blant annet er det et spørsmål om situasjonen med utestengelse fra det russiske markedet får konsekvenser for norske fiskefartøy og foredlingsbedrifter. Spesielt er det viktig å undersøke om bedrifter som kjøper NVG-sild har havnet i en situasjon som kan medføre at virksomheten knyttet til foredling av sild opphører. Bekymringen er at eventuelt bortfall av foredlingsbedrifter ikke blir midlertidig men permanent. Antagelsen er at et permanent bortfall av foredlingsbedrifter vil kunne få følger for strukturen i næringen, og derved også for utvikling i fiskerisamfunnene.

Problemstillingen for arbeidet er:

Hvilke markedsmessige og strukturelle effekter vil en (lang-)varig stengning av det Russiske markedet for sild fra Norge medføre for den norske sildenæringen?

For å svare på dette spørsmålet har vi lagt opp til følgende struktur i rapporten:

- Profil av sildenæringen / strukturelle karakteristika (kapittel 2)
- Eksport siste ti år fordeling på produktnivå fordelt på land (kapittel 3)
- Eksporten til Russland frem til august 2014 (Kapittel 3)
- Presentasjon av Intervju med norsk foredlingsindustri (sild) (kapittel 3)
- Russisk strategi for forsyning av sjømat - etter august 2014; Import, egenproduksjon og forbruk (kapittel 4)
- Drøfting av ulike scenarier for sildenæringen fremover (kapittel 5)

## 1.2 Metodisk og analytisk tilnærming

I kapittel 2 utarbeides en oversikt over strukturen på flåte- og landindustrien både på overordnet nivå med antall foretak og størrelse, samt på regionalt nivå. En regionalisert oversikt særlig for flåteleddet illustrerer leveranser fra de ulike fartøygruppene med endringer over tid fra 2007 og frem til og med 2017. I prosjektperioden er 2017 det siste fullstendige året som det finnes data på. Oversikten vil gi en indikasjon på tilpasningene som

sildenæringen har foretatt. Denne oversikten er basert på data fra Fiskeridirektoratet og systematisert i forhold til behovet i dette konkrete arbeidet.

I neste steg foretas det i kapittel 2 en analyse av markedsspredningen som norske aktører har stått for. Her benyttes det eksportdata fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). I all hovedsak er det benyttet volum som måleenhet for å beskrive eksporten. Grunnen er at volum er best egnet til å vise hvor eksporten går og omfanget på denne. Bruk av verdi som måleenhet ville ha forstyrret dette bildet av tre grunner; a) prisnivået varierer fra land til land, b) valutasingninger mellom NOK og valutaen som kunden(e) i de ulike markedslanene foretrekker forstyrrer trenden, og c) den gjennomsnittlige prisen vil variere også ut fra produktform eksempelvis butterflies, filet med og uten skinn (filetprodukter) og rund fryst sild – som representerer hovedkategoriene.

Et annet metodisk forhold her ved eksportstatistikken er at nomenklaturen som benyttes av tollmyndighetene og dermed statistisk sentralbyrå, innebærer at det ikke skilles mellom NVG-sild og Nordsjø-sild når det gjelder registrering av eksporten av filetprodukter fra sild. De tallene som inngår i de presenterte dataene her vil derfor være påvirket av dette. Den registrerte eksporten av filetprodukter av sild er derfor summen av NVG-sild og Nordsjø-sild. Selv om dette er en utfordring når man benytter denne statistikken til slike enkle markedsanalyser er samtidig poenget det samme. Det er nemlig å identifisere to aspekter ved eksporten; 1. Hvilke markeder har systematisk vært de dominerende kjøperne av foredlede sildeprodukter, og hvilke har systematisk fokusert på import av rund fryst sild fra Norge. 2. Hvilke markeder har vært stabile over tid og hvilke har vært konjunkturavhengige – basert på ulike faktorer. Eksporten til Russland før importforbudet i 2014 bli deretter presentert og analysert nærmere.

I kapittel 4 går vi i dybden på utviklingen i det russiske markedet. Statistikkgrunlaget i dette kapitlet er tall fra Norges sjømatråd med utgangspunkt i offisielle russisk statistikk. Det ser ut til å være noen forskjeller i rapportert norsk eksport og de tilsvarende russiske importtallene. Russiske importtall fra tidligere ser også ut til å være noe nedjustert fra

tidligere datasett. Så langt vi kan vurdere, har disse forskjellene imidlertid ikke vesentlig betydning for analysen.

I de naturressursbaserte næringene tilpasser ofte aktørene høsting, produksjon og salg/eksport av produktene til den til enhver tid tilgjengelige ressursbasen. Særlig er dette fremtredende i norsk sjømatindustri. Man kan derfor litt forenklet si at eksporten er en funksjon av den til enhver tid tilgjengelige kvote på de enkelte fiskeslagene. Når det gjelder NVG-sild så har denne kvoten hatt til dels store variasjoner over tid. Dette har naturlig vis medført litt spesielle tilpasninger som næringen har måttet finne ut av. Senere i rapporten vil vi gå systematisk gjennom hvilke tilpasninger og utslag dette gir i praksis – på et overordnet nivå. Poenget er imidlertid at disse tilpasningene vil være en funksjon av to hovedfaktorer, nemlig:

1. Tilgjengelige kvoter
2. Tilgjengelige markeder

Begge disse to kritiske faktorene er eksogent gitt fordi både kvotene og markedsadgangen er bestemt av forhold som ikke kan kontrolleres av aktørene i sildenæringen. Mens kvotene til en viss grad er forutsigbare. Handlingsregelen for kvotefastsettingen av NVG-sild er satt til en maksimal endring i kvoten per år på 20 % for reduksjon i kvoten og 25% for økning i kvoten. Dette er relativt store endringer, men samtidig gjør handlingsregelen og diskusjonen i forkant av de endelige kvoteanbefalingene en god indikasjon på hva som kommer. Markedsadgang er langt mindre predikerbar. Ikke desto mindre er det viktig å ha med markedsadgang som en kritisk variabel både på industri- og bedriftsnivå. Med utgangspunkt i disse to variablene; markedsadgang og kvotestørrelse vil problemstillingen for dette arbeidet blir drøftet.

En systematisk gjennomgang av mulige utfall leder til et sett med mulige sannsynlige scenarier. Bruk av scenario som metode er karakterisert ved at de stabile forutsigbare elementene av fremtiden bare utgjør én del scenariet. Den andre komponenten er de

elementene som er vanskelige å forutsi. Disse volder naturlig nok størst vanskeligheter, men er samtidig de mest interessante blant annet fordi de åpner for nye markedsmuligheter eller nye strategiske vindu. Scenario-teknikken skiller seg også fra andre teknikker for fremtidsforskning fordi man her bevisst skisserer et sett av fundamentalt forskjellige mulige utviklingsbaner basert på ulike forutsetninger som man må ta stilling til. Men selv om Scenario-teknikken er først og fremst et redskap for å drøfte konsekvensene av ulike mulige utfall. Dette danner så grunnlag for å foreslå alternative strategier for å møte utfordringer ved de ulike utfallene.

Arbeidet tar utgangspunkt i en firefelts matrise som representerer fire utfallsrom:

Figur 1. Scenarier knyttet til variasjonen i fiskekvoter og markedsadgang

		Kvote	
		HØY	LAV
Markedsadgang / Etterspørsel	LAV	Stor ressurstilgang men begrenset markedsadgang	Liten ressurstilgang og begrenset markedsadgang
	HØY	Stor etterspørsel etter store volumer	Liten ressurstilgang men god markedsadgang

For å studere og diskutere bedriftenes strategiske tilpasning og respons på erfarte endringer i rammebetingelser, er det gjennomført intervju med utvalgte produksjonsbedrifter som også er eksportører. Intervju med bedriftene er basert på en intervjuguide som ble utviklet



til et casestudium av en sildeforedlingsbedrift/eksportør ett år etter stengningen av det russiske markedet (Hardy 2015). I tillegg har vi tatt med spørsmål som handler om ulike scenarier for industristrukturen og for bedriftene gitt ulike utviklingsretninger. Det er gjennomført til sammen syv dybdeintervju med utvalgte bedrifter. Valg av respondenter har skjedd i samråd med referansegruppen for prosjektet slik at man har sikret et representativt utvalg fra industrien. Av hensyn til anonymitet er responsen presentert i et aggregert format med noen sitater. Respondenter representerer en stor andel av den totale omsetningen av NVG-sild, med i overkant av 70% av det samlede volumet i 2017.



## 2 Sildenæringen i Norge – Strukturtrekk og utvikling

Sildenæringen i Norge har, som resten av sjømatindustrien vært gjennom en stor effektiviseringsprosess over de siste 20 årene. Det særlig blitt betydelig færre ansatte både i fiskeflåten og på landindustrien i løpet av de siste 20 årene. Ifølge Iversen et al (2018) har antall landbaserte bedrifter innen pelagisk konsumindustri blitt mer enn halvert fra 1995 til 2015 fra henholdsvis 105 til 49.

Den regionale fordelingen av anleggene var i 2015 som følger:

*Tabell 1 Antall bedrifter i pelagisk konsumindustri 2015 fordelt på fylke*

Møre og Romsdal	13
Rogaland	9
Nordland	5
Sogn og Fjordane	5
Troms	4
Skagerak	4
Trøndelag	4
Hordaland	4
Finnmark	1
SUM	49

Antall bedrifter som produserer fiskemel og olje fra pelagisk fisk var i utgangspunktet svært lavt, men ble ytterligere redusert fra 12 i 1995 til 5 i 2015. (2 i Rogaland, og ett anlegg i hhv Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland).

Når det gjelder fiskeflåten er det en sterk utvikling mot at det er de største fartøyene (over 28 meter) som tar det aller meste av fangstene av NVG-sild. Det norske fiskeriet foregår for det meste med ringnot. I 2017 var ca. 80% av de totale fangstene landet av denne størrelsesgruppen, mens landingene fra denne gruppen i 2007 utgjorde ca. 63% av de totale landingene av NVG-sild.

Tabell 2. Relativ fordeling av landinger av NVG-sild fordelt på fartøygruppe (lengde)

	2017	2007
TOTALT*	94 %	90 %
Under 11 m	2 %	0 %
11-14,99 m	4 %	1 %
15-20,99 m	0 %	1 %
21-27,99 m	8 %	25 %
28 m og over	80 %	63 %

\*Totalen summerer seg ikke til 100% fordi vi ikke har tatt med landingene fra alle de minste regionene

I praksis har denne strukturen gitt seg utslag i en sterk opphopning i leveransene til landbaserte bedrifter lokalisert i Nordland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Troms og Sør-Trøndelag. Til sammen landes 91 prosent av det totale volumet i 2017 i disse fem fylkene. Dette kan langt på vei betraktes som en konsolidering og tilpasning av kapasitet mellom landindustri og flåte, samt tilgjengelighet av ressursen. Det er en klar konsolidering på industrisiden, der det er en handfull store bedrifter som dominerer kjøpet av sild.

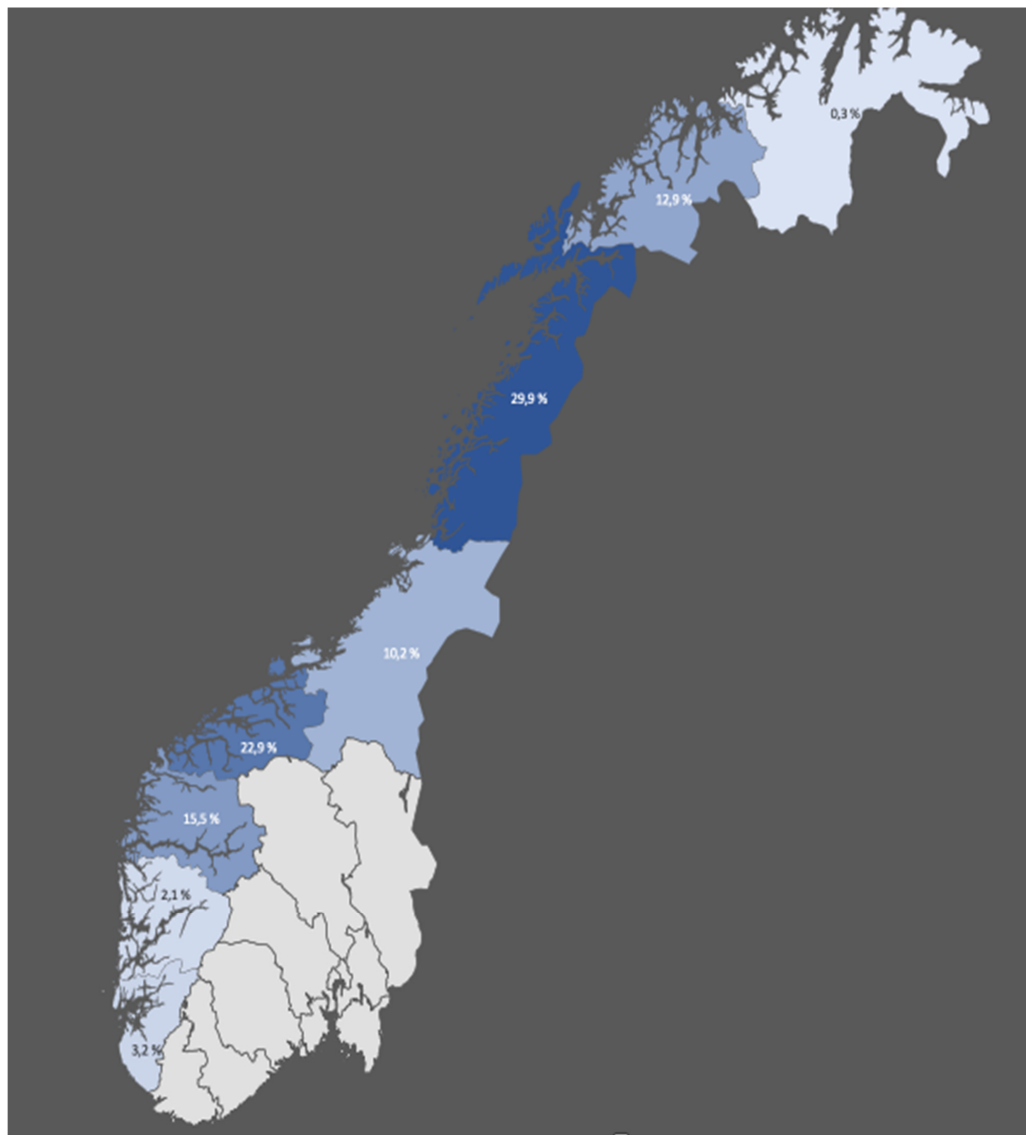
Fordelingen av landingene av NVG-sild i 2017 viser at det er samsvar mellom hvor foredlingsbedriftene er lokalisert langs kysten og hvor NVG-silda leveres. Unntaket er Rogaland, som er blant regionene langs kysten med størst mottakskapasitet, men mottar relativt beskjedne volum med NVG-sild. En av forklaringene på dette er at denne regionen også tar i mot betydelige fangster av Nordsjø-sild og annen pelagisk fisk. Nordland og Troms sto i 2017 for i overkant av 40% av mottaket av fangstene av NVG-sild. Mens Møre og Romsdal sto for 22,9% - og var derved den nest største regionen målt i landinger.

Tabell 3. Relativ fordeling av landinger av NVG-sild fordelt på fylker.

Nordland	29,9 %
Møre og Romsdal	22,9 %
Sogn og Fjordane	15,5 %
Troms	12,9 %
Sør-Trøndelag	10,2 %
Rogaland	3,2 %
Hordaland	2,1 %
Nord-Trøndelag	1,2 %
Finnmark	0,3 %
Utland	2,0 %

På neste side er dette vist som en grafisk presentasjon for oversiktens del.

Figur 2 Landinger av NVG sild, prosentandel landinger per fylke i 2017

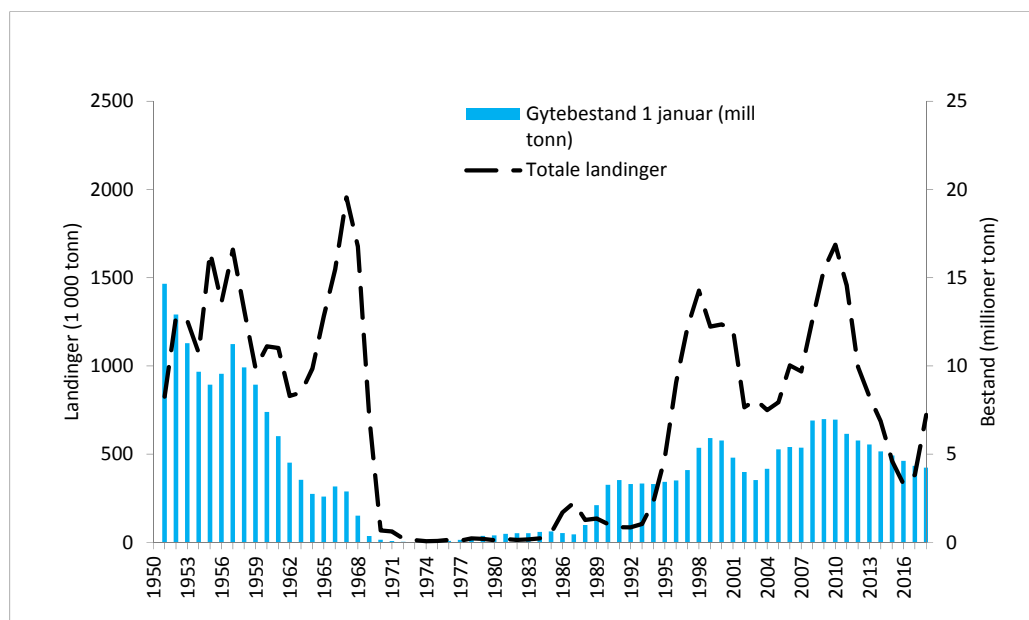


Kilde: Fiskeridirektoratet

Et av kjennetegnene på sildenæringen er den store variasjonen i kvoter og derved stor variasjon i inntekter over år. Den store variasjonen i bestand og kvoter over tid være en utfordring for både fiskere, industri og for markedet. Som vi ser av figur 3 under så har det over tid vært voldsomme variasjoner i fangstene (den hvite linjen). Tilpasningen til dette har vært flerbestandsfiske for fartøyene. De siste tiårene har det vært mest fokus på anvendelse til konsum.

Landindustrien har hatt fokus på avansert prosess teknologi og ulik anvendelse av råstoffet fra produksjon av konsumsild til mel og olje, samt produksjon av andre fiskearter i større grad i perioder med mer begrenset tilgang på sild.

Figur 3 Bestandsutvikling av NVG-sild over tid



Poenget med å vise en slik lang tidsserie er å få frem den store variasjonen i fangst og kvote over tid, og figuren viser at det har vært en til dels betydelig ubalanse mellom gytebestanden og fangstuttaket i perioder. Dette er relevant for å forstå utviklingen i markedet for NVG-sild og dermed hvilke markeder og markedsstrategier som er aktuelle. Særlig er dette

aktualisert etter at det russiske markedet falt bort fra august 2014. Russland hadde da utviklet seg til å være Norges største enkeltmarked for konsumsild. I det følgende vil det blir foretatt en gjennomgang av situasjonen for norsk eksport av NVG-sild over den siste tiårsperioden fra 2007 – 2017.



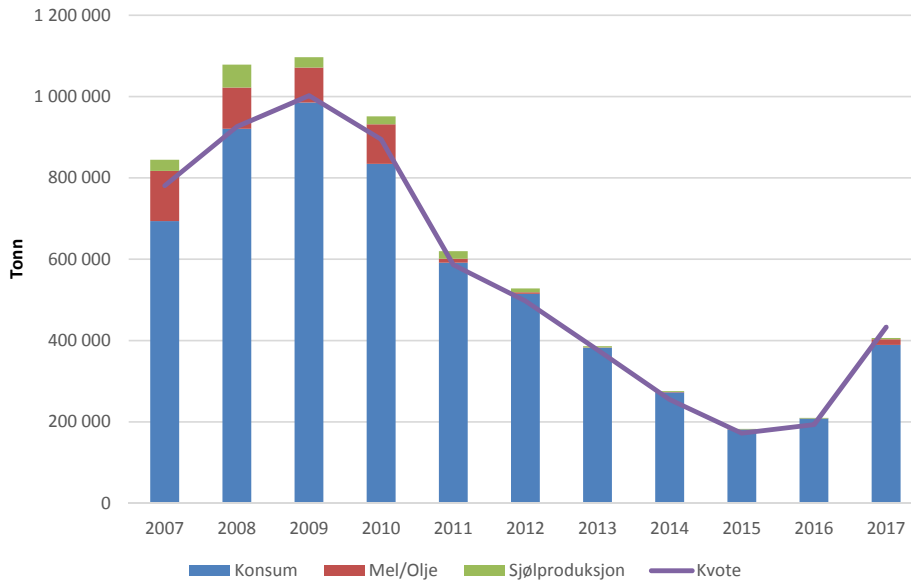
## 3 Sildenæringens markedstilpasning

### 3.1 Eksport av NVG-sild – Tilpasning mellom kvote og marked

Sild er et spesielt produkt i flere henseender. Tradisjonelt har sild vært benyttet til produksjon av sildemel- og olje som en viktig ingrediens i den globale fóriindustrien. Dette markedet er svært konjunkturavhengig og styres av det globale tilbudet hvor Peru og Chile er markedsledere gjennom sin dominerende posisjon med hensyn produksjonsvolum. Det andre markedet for sild er forbrukermarkedet. Historisk har det vist seg at de best betalende markedene for NVG-sild er det europeiske markedet, der kundene i stor grad etterspør ulike varianter av filetprodukter.

I praksis betyr dette at sammenhengen mellom marked og kvotestørrelse/fangst har gitt et slags «markedshierarki», der de prioriterte markedene er de mer utviklende markedene som etterspør foredlede sildeprodukter. Neste nivå er markeder for rundfrost sild som innebærer stor grad av «trading» i et spot-marked med mange land som mulige kjøpere. På tredje og laveste nivå markedet for sildemel/olje. Dynamikken mellom de tre nivåene er slik at desto større totalkvoter/fangst, desto mer får produsentene av NVG-sild behov for å søke alternative anvendelser av silda som rundfrost og mel/olje i tillegg til filetmarkedene. En konsekvens av dette er at store kvoter på NVG-sild fører til at en større andel av det totale fangstvolumet går til mel/olje-markedet. Grunnen er at prisen på fiskeråstoffet gjør denne type anvendelse lønnsom. Samtidig vil marginalprisen i markedet for rundfrost sild blir så lav at det ansees som mer lønnsomt å selge til tilbedrifter som driver olje/melproduksjon av pelagisk fisk. Det er selvsagt flere parametere her som ulike fiskeslag, variasjon i fangstene i ulike regioner, mv. som vi ikke går inn på her. Tabell 4 og figur 4 illustrerer hvordan markedsforhold og kvotestørrelsen påvirker valg av ulike anvendelser av silderåstoffet på et overordnet nivå.

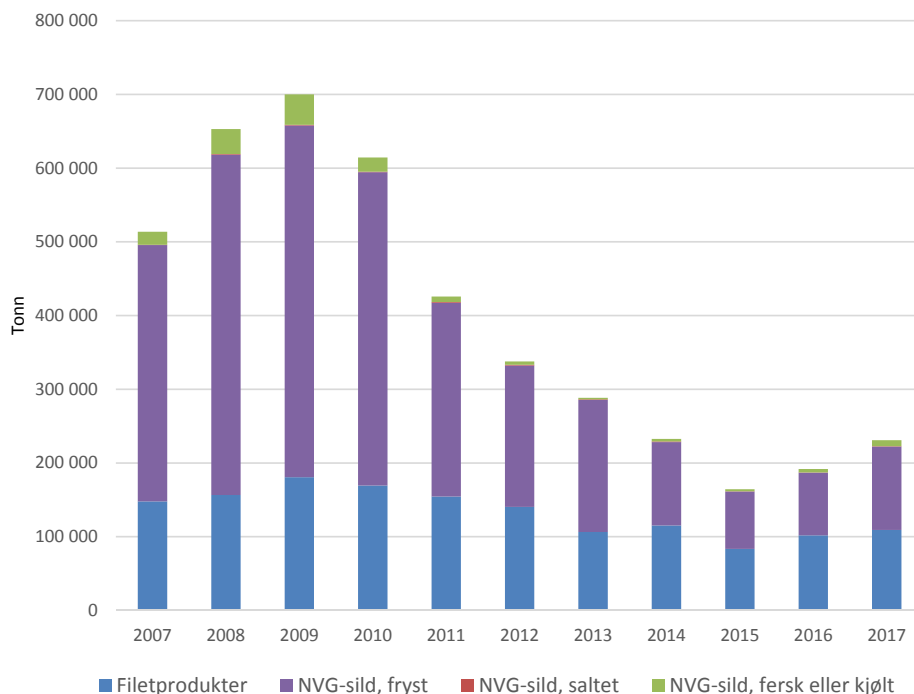
Figur 4. Registrert kjøp/ anvendelse av fangstene av NVG-sild 2007 – 2017



Kilde: omsetningsoppgaver fra Norges Sildesalgslag

En hovedmekanisme i markedet for NVG-sild er at lavere tilgjengelighet/fangstvolum gir høyere råstoffpris. I denne situasjonen viser det seg at forbrukermarkedene som etterspør filetprodukter blir prioritert. Tilsvarende mindre andeler går da til markeder som etterspør rundfrys sild, samt mel/olje. Når det gjelder forbrukermarkedet for NVG-sild er det også her rom for forenklinger for å vurdere hovedbildet. Forbrukermarkedene kan deles inn i to hovedkategorier. Den ene er land eller markeder med stabil etterspørsel og betalingsevne- og vilje. Disse markedene kjennetegnes gjerne av at de kjøper bearbeidede sildeprodukter som ulike varianter av fileten, samt noe rundfrys sild for egen foredling i markedslandet. Den andre kategorien er land som kan betegnes som avlastnings-markeder, som kjøper rundfrys sild når prisen kommer under et visst nivå. Disse landene er ofte prisfølsomme og i tillegg ustabile i forhold til markedsadgang. Dette er markeder som utelukkende kjøper rundfrys sild.

Figur 5 Totaleksport fordelt på varesort NVG-sild\* (tonn)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Filetprodukter er både NVG-sild og Nordsjøsild.

I figur 4 ovenfor ser vi sammenhengen mellom anvendelse og kvotestørrelse illustrert. Som tidligere poengtert, er profilen på eksporten av NVG-sild tilnærmet lik kvoten. Filetprodukter (den blå delen av søylen) er nokså stabil i volum over år riktignok noe høyere i perioden 2007 – 2012 da kvotene var svært høye. Men hovedbildet er likevel et temmelig stabilt volum. Den store bufferen i eksporten er rund fryst NVG-sild i figuren indikert med fiolett farge.

Den gjennomsnittlige eksportprisen er betydelig høyere for filetprodukter enn for rundfryst eller fersk rund sild - i overkant av det dobbelte (se tabell 4 under). Dersom man foretar en enkel omregning fra rund (fryst eller fersk) sild til filetprodukter for å sammenligne prisene. Den gjennomsnittlige beregnede eksportprisen basert på rundsildprisen ganget med den offisielle omregningsfaktoren, gir en justert beregnet filetpri som ikke avviker vesentlig fra

den faktiske markedsprisen på filetproduktene. Omregningsfaktoren er 2,10 og 2,44 hhv. med og uten skinn.

Men det er flere andre faktorer som man ta høyde for. Vi skal ikke gå inn i detaljerte beregninger her, men kun nevne noen av de viktigste faktorene:

**Variabel utbytte-prosent.** Den offisielle omregningsfaktoren er basert på en omforent gjennomsnittlig utbyttefaktor i prosessen fra rund til filet med eller uten skinn. I praksis vil det si at det kan være rom for å oppnå et bedre utbytte enn den offisielle omregningsfaktoren er basert på. I tillegg kommer avskjær som en ressurs.

**Transaksjonskostnader.** Salg til det vi her har kalt stabile markeder – fortrinnsvis EU samt Russland (tidligere), har i mindre grad krevet mer avanserte og kostbare sikringsløsninger for transaksjonene enn de mer ustabile bulkmarkedene (eksempelvis Remburs, annen eksportgaranti, valutasikring mv.)

Såkalt eksportfinansiering kan dekke både politisk og kommersiell risiko for eksport til de fleste land i verden. Slike sikringsprodukter tilbys av statlige organ som GIEK og Eksportkreditt Norge, samt de store bankene. Vanligvis baserer disse organisasjonene seg på informasjon om markedslandets status som sikkert eller mer usikkert langs flere dimensjoner av politisk og økonomisk risiko. De aller fleste av de mer ustabile bulkmarkedene for rundfrost sild kommer inni kategorien for land med høy risiko. Slik sikring er relativt kostbart.

Hovedmarkedet for filetproduktene av sild er de nordeuropeiske landene. Her er risikoen generelt betydelig lavere av flere grunner, og derfor vil transaksjonskostnadene være lavere.

Tabell 4. Gjennomsnittlig eksportpris på ulike sildeprodukter 2007 - 2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norsk vårgytende sild (NVG-sild), fersk eller kjølt	2,6	3,1	2,7	3,6	6,7	7,2	6	5,9	7,5	8,5	5,2
Norsk vårgytende sild (NVG-sild), fryst	4,5	4,4	4,3	4,3	6,6	7,7	7	6,8	8,1	9,1	6,5
Fileter av sild, fersk el kjølt						13,6	11,3	10,2	13,2	21,2	12,9
Fileter av sild, med skinn, fryst	7,1	7,9	7,2	9,4	12,7	16	13,2	13,9	14,7	17,4	15,2
Fileter av sild, uten skinn, fryst	7,7	8,9	9,3	9,1	14,3	16	14,4	14,1	15,7	18,5	15,2
Sildelapper (butterflys), fryste	6,3	7,2	7,3	6,8	11,2	13,8	11,3	10,9	12,4	15,8	12,6
Fileter av sild, saltede eller i saltlake	11,8	11,5	12,3	11,3	14,8	16,8	14,9	12,5	14,4	17,3	13,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Generelt er sild et produkt med veldig positive ernæringsmessige egenskaper. Men de sensoriske egenskapene gjør at den ikke treffer et bredt forbrukermarked. Silda kjennetegnes av en kraftig, særegen og fremtredende smak, noe man som forbruker må venne seg til over tid (acquired taste), gjerne fra man er barn. Forbruk og forbruksmønsteret er derfor gjerne knyttet til sterke tradisjoner i de fleste store stabile sildemarkedene. De store, stabile markedene for sildeprodukter finner man i utvalgte nordeuropeiske land, samt Øst-Europa.

Importen av NVG-sild til de øst-europeiske landene har vært dominert av to land; Russland og Ukraina, der Russland var det klart største markedet inntil august 2014. I 2007 utgjorde den samlede direkte eksporten til Russland og Ukraina 64% av den totale norske eksporten av NVG-sild, men etter dette har den ligget på mellom 35 og 45% - som fortsatt er en stor relativ andel. Hviterussland har vært et marked for NVG-sild over mange år, men har re-eksportert deler av importen fra Norge i foredlet forbrukerpakket form til det russiske markedet.

I EU er de viktigste markedene Nord-Europa dvs. i Tyskland, Polen, Danmark, Nederland, Baltikum, Storbritannia, Frankrike og Sverige etter markedsstørrelse målt i eksportvolum. Forbruket er i stor grad styr av sesong der store helligdager og ikke minst julen er en hovedsesong. Noen av EU-landene importerer også sild fra Norge for re-eksport slik som Nederland, Polen og Frankrike. Polens økning i importen av NVG-sild fra Norge kan forklares av to forhold; et relativt stort forbruk av sildeprodukter og at landet står for foredling en stadig større andel av sjømat til Europa. Polen har fått en særlig viktig rolle som foredler av oppdrettslaks og sild fra Norge.

Tabell 5. Relativ fordeling av eksporten av NVG-sild fra Norge til geografiske markeder fordelt på land (Produktvekt.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Russland	46 %	31 %	28 %	26 %	26 %	26 %	30 %	15 %	0 %	0 %	0 %
Ukraina	18 %	14 %	17 %	12 %	14 %	18 %	13 %	15 %	15 %	17 %	12 %
Tyskland	3 %	4 %	7 %	9 %	14 %	15 %	10 %	14 %	16 %	16 %	13 %
Litauen	3 %	3 %	4 %	5 %	7 %	10 %	16 %	17 %	15 %	12 %	13 %
Polen	7 %	5 %	5 %	5 %	5 %	6 %	7 %	9 %	13 %	17 %	12 %
<b>Hviterussland</b>	<b>4 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>4 %</b>	<b>2 %</b>	<b>6 %</b>	<b>6 %</b>	<b>8 %</b>	<b>8 %</b>
Danmark	4 %	5 %	4 %	2 %	2 %	2 %	2 %	4 %	5 %	5 %	6 %
<b>Nigeria</b>	<b>4 %</b>	<b>21 %</b>	<b>17 %</b>	<b>21 %</b>	<b>10 %</b>	2 %	1 %	0 %	1 %	0 %	2 %
Egypt	1 %	2 %	2 %	4 %	4 %	5 %	4 %	1 %	6 %	6 %	13 %
Nederland	3 %	2 %	2 %	2 %	3 %	2 %	4 %	4 %	6 %	4 %	4 %
Kasakhstan	2 %	2 %	2 %	2 %	3 %	1 %	1 %	2 %	5 %	2 %	3 %
Latvia	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	4 %	3 %	2 %	2 %	2 %
Andre land	6 %	8 %	7 %	8 %	8 %	8 %	7 %	8 %	11 %	10 %	11 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den relative fordelingen skjuler kanskje litt av dynamikken mellom kvote og markedet for sild. Men, på den andre siden viser det tydelig hvilke land som er de største og viktigste eksportmarkedene i markedet for NVG-sild. Det er de nord-europeiske landene som kjøper mest foredlet sild i form av filetprodukter. Det er særlig et poeng å trekke frem Litauen og Polen ved siden av de andre klassiske nord-europeiske sildemarkedene.

Ved å regne om vekten på filet til rund fryst sild får vi en enhetlig størrelse på verdiene slik at det lettere lar seg sammenligne. Nå vi så i tillegg viser de relative størrelsene, kommer det klart frem at den relative andelen av foredelede sildeprodukter (ulike filetprodukter) øker når kvoten avtar. Dette skillet kommer til syne fra og med 2011, og betyr at markedet for filetprodukter er relativt stabilt og stabiliserer seg på rundt 100 tusen tonn med lave kvoter.

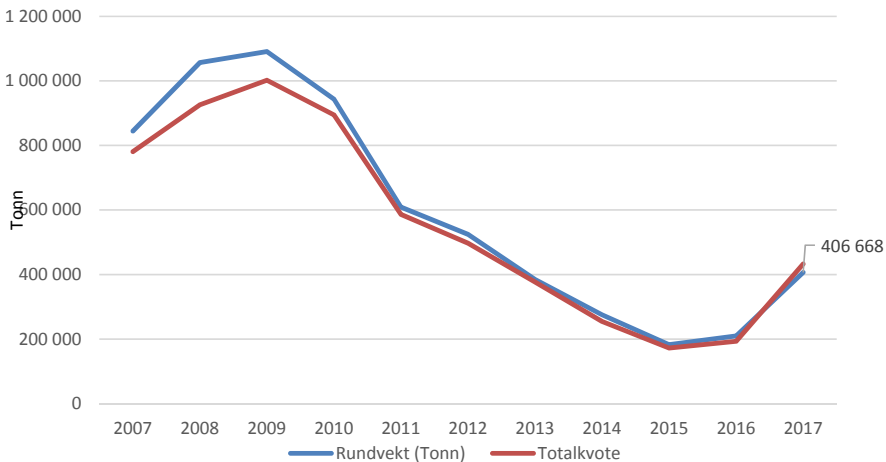
*Tabell 6 Eksport av NVG-sild fordelt på de viktigste produktkategoriene – Absolutte og relative tall (tonn)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Filetprodukter</b>	147.803	156.465	180.682	169.458	154.515	140.319	106.394	115.122	83.394	101.764	109.122
<b>NVG-sild, saltet</b>	284	869	733	761	1.155	1.055	957	817	426	292	556
<b>NVG-sild, fersk eller kjølt</b>	17.646	33.865	41.480	19.240	7.423	4.534	2.111	3.446	2.767	4.630	8.201
<b>NVG-sild, fryst</b>	347.825	461.789	477.169	424.935	262.664	191.827	178.965	113.216	77.737	85.052	113.063
<b>Totalsum</b>	513.559	652.988	700.064	614.395	425.758	337.736	288.427	232.601	164.323	191.739	230.942
<b>Produktenes relative andel av eksporten – Der filet er omregnet til rund fryst sild</b>											
<b>Filetprodukter</b>	<b>45,9 %</b>	<b>39,8 %</b>	<b>42,2 %</b>	<b>44,4 %</b>	<b>54,5 %</b>	<b>59,9 %</b>	<b>55,1 %</b>	<b>67,3 %</b>	<b>68,4 %</b>	<b>70,4 %</b>	<b>65,3 %</b>
<b>NVG-sild, saltet</b>	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %
<b>NVG-sild, fersk eller kjølt</b>	2,6 %	4,1 %	4,6 %	2,4 %	1,2 %	0,9 %	0,5 %	1,0 %	1,1 %	1,5 %	2,3 %
<b>NVG-sild, fryst</b>	<b>51,4 %</b>	<b>56,0 %</b>	<b>53,1 %</b>	<b>53,1 %</b>	<b>44,1 %</b>	<b>39,0 %</b>	<b>44,1 %</b>	<b>31,5 %</b>	<b>30,4 %</b>	<b>28,0 %</b>	<b>32,2 %</b>
<b>Totalsum</b>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Som vi ser av figur 6 under, er kvoten og den registrerte fangsten av NVG-sild nesten helt sammenfallende. Over en seksårs periode fra 2009 til 2015 falt kvoten fra ca. 1.1 millioner tonn til ca. 182 tusen tonn. Det er en drastisk reduksjon i råstoffgrunnlaget som ligger til grunn for denne eksportutviklingen. I 2015 var altså kvoten og eksporten bare en sjettedel

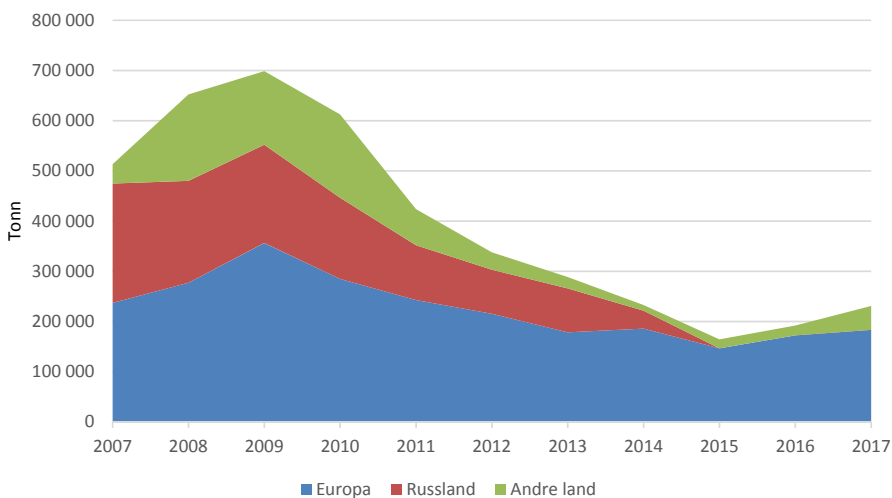
av de man så i 2009. I løpet av de to påfølgende årene økte kvoten noe, og den foreslåtte kvoten for 2019 er på 588 tusen tonn.

Figur 6. Kvote og registrert landet tonn NVG-sild, rundvekt 2007 - 2017



Kilde: Fiskeridirektoratet

Figur 7. Norsk eksport av NVG-sild fordelt på hovedmarkedene (produktvekt)



Kilde:

Statistisk sentralbyrå



I figur 7 ovenfor ser vi tydelig sammenhengen mellom kvotereduksjonen fra 2009 og utover og eksporten av NVG-sild, slik den fordeler seg på de ulike hovedmarkedene. Som det ble kommentert tidligere så er det en klar tendens at når kvotene er på sitt høyeste og prisene er motsvarende lave vil salget til kategorien «øvrige land» øke. Dette går mot null etterhvert som kvoten reduseres, og den totale etterspørselen i de nordeuropeiske markedene balanserer mot kvoten på NVG-sild.

## 3.2 Norsk silde-eksport til Russland før importforbudet

Som vi så i kapitlet over har eksporten av NVG-sild til Russland vært svært stabil målt i relativ andel av totaleksporten med et snitt mellom 26 og 30%. Sagt på en litt annen måte har det russiske markedet hatt en stor andel av den totale norske eksporten, hvor litt i overkant av hver fjerde NVG-sild som ble eksportert fra Norge mellom 2009 og 2014 gikk til det russiske markedet. Den gjennomsnittlige prisen til Russland i forhold til de øvrige europeiske markedene avviker lite, men har ligget litt høyere i pris. Ettersom dette er samfengt gjennomsnittspriser kan et være flere faktorer som kan forklare prisavviket i forhold til det totale gjennomsnittet. Blant annet er størrelse på silda og fettprosent to mulige faktorer som spiller inn. Flere kjøpere i det russiske industrimarkedet ønsker fryst hel sild i størrelsen 300+ med relativt høy fettprosent fordi den skal til en helt spesifikk anvendelse. Denne er noe høyere priset enn sild av mindre størrelse.

Markedsmessig er det i perioden fra 2009 og frem til importforbudet særlig to forhold av særlig betydning for sildenæringen vi vil trekke frem. På den ene siden er det store reduksjoner i kvoten på NVG-sild som nevnt ovenfor. På den andre siden finner vi bortfallet av det russiske markedet fra 7. august 2014 som en direkte effekt av at Russland etablerte importforbud av blant annet sjømat fra Norge. Opphøret av markedsadgangen til Russland er særlig alvorlig for den norske sildenæringen. En slik type «markeds-sjokk» er vanskelig for ikke å si umulig å forutsi. Helt fra høsten 2005 hadde russiske veterinærmyndigheter regulert importen av sjømat ved å styre hvilke land og hvilke bedrifter i det enkelte land som kunne få lov til å selge sjømat til det russiske markedet (Elvestad og Nilssen, 2010). Norsk

sjømatnæring hadde også opplevd systematisk utelukking av enkeltbedrifter, men fra og med 7. august 2014 ble det etablert et totalt importforbud hvor alle bedrifter som eksporterer sjømat fra Norge ble rammet.

*Tabell 7. Norsk eksport av NVG-sild til Russland 2007 – 2014 (august) produktvekt målt i tonn*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Filetprodukter	55.144	51.532	47.444	44.856	33.461	29.521	21.841	10.780
NVG-sild, saltet							110	
NVG-sild, fersk eller kjølt			8		4			
NVG-sild, fryst	182.755	151.517	148.349	117.034	75.752	58.321	65.581	24.692
<b>Totalsum</b>	<b>237.899</b>	<b>203.049</b>	<b>195.801</b>	<b>161.890</b>	<b>109.217</b>	<b>87.841</b>	<b>87.533</b>	<b>35.472</b>

Som er fremgår av tabellen over, har det vært en jevn reduksjon av eksporten av NVG-sild til Russland i den aktuelle perioden. Dersom man regner om verdiene i eksporttallene til en enhetlig størrelse, rund, fryst sild, ser man dette fenomenet tydelig. I 2007 var den relative andelen av eksporten til Russland var veldig høy sett i forhold til oppfisket kvantum (35,3%), men ellers har denne andelen ligget på mellom 22 og 24%. I 2013 økte den relative andel igjen hvor oppfisket kvantum var på et historisk lavt nivå med 385 tusen tonn. Den relative andelen til det russiske markedet var da på 29%. Vi kjenner ikke til hva utfallet ville blitt for 2014, ettersom embargoen inntrådte midtveis i året. Uansett kan det slås fast at Russland har vært et svært viktig marked for norsk eksport av NVG-sild helt fra 1991 da markedet åpnet og frem til markedet ble stengt for norsk sjømat i august 2014.

Tabell 8. Norsk eksport av NVG-sild til Russland 2007 – 2014 (august) produktvektomregnet til rund fryst sild

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Filetprodukter omregnet til hel, fryst *	115.803	108.217	99.632	94.197	70.268	61.993	45.867	22.638
NVG-sild, fryst	182.755	151.517	148.349	117.034	75.752	58.321	65.581	24.692
Totalsum	317.307	277.254	264.112	226.482	157.397	130.351	118.874	50.995
Total registrert fangst	844.737	1.056.729	1.091.044	943.379	609.057	524.483	384.941	275.360
<b>Andel av total fangst</b>	<b>35,3 %</b>	<b>24,6 %</b>	<b>22,7 %</b>	<b>22,4 %</b>	<b>24,0 %</b>	<b>22,9 %</b>	<b>29,0 %</b>	<b>17,2 %</b>

\* Omregningsfaktor fra filet til rund sild er 2,1

Det andre viktige forhold som må tas i betraktning er den store reduksjonen i kvoten på NVG-sild. Fra 2013 og frem til i dag har kvoten vært lav sammenlignet med tidligere år. Det absolutte «lavpunktet» var i 2015, altså året etter at markedsadgangen til det russiske markedet opphørte. Som vist over var volumene til Russland allerede betydelig redusert fra over 200 tusen tonn til ca. 87 tusen tonn dvs. en reduksjon på nær 60%. Europa tok en stadig større andel av volumet.

Ikke desto mindre er det selvsagt en stor belastning for den norske sildenæringen at Russland, som kjøpte omkring en fjerdedel av den totale norske eksporten av NVG-sild falt ut så og si over natten.

Interessant nok har disse to hendelsene, sterk kvotereduksjon og bortfallet av det russiske markedet, virket sammen på en slik måte at de har dempet de negative effekt som disse hendelsene hver for seg kunne ha ført til. En ensidig kvotereduksjon ville gitt et betydelig etterspørselsoverskudd og ventelig en stor prisøkning og «slitasje» i viktige markeder. Samtidig kom bortfallet av det russiske markedet med redusert total etterspørsel av NVG-sild. Dette var selvsagt et sjokk for de aller fleste eksportørene, men ble raskt korrigert av alternative strategier fra en tilpasningsdyktig industri. Men hvordan vil industrien faktisk

tilpasse seg en mulig situasjon hvor det russiske markedet fortsatt er stengt og kvotene fortsetter å øke?

I det følgende vil vi gi et lite innblikk hvilke perspektiver den pelagiske eksportorienterte næringen har knyttet til dette spørsmålet. Deretter vil vi gi en fremstilling og analyse Russland som marked og hvilken perspektiver og strategi russiske myndigheter har med hensyn på matsikkerhet, internasjonale handel; eksport og import av sjømat.

### 3.3 Norske sildeeksportørers vurdering av markedsutfordringene

I dette kapitlet gis det en kortfattet presentasjon av norske eksportørers opplevelse av og perspektiver på den situasjonen som (NVG) sildenæringen er inne i og ser fremover.

Stengningen av det russiske markedet kom som et sjokk og opplevdes umiddelbart krevende for aktørene i sildenæringen. Unntaket var én bedrift som allerede var utestengt fra det russiske markedet på grunn av andre forhold. Når et så stort marked som Russland ble stengt for norske aktører, var strategien å se til alternative markeder. Samtlige aktører rettet seg da inn mot andre «avlastningsmarkeder» som Egypt, Nigeria, Ukraina, Hviterusland Kazakhstan mv. Næringsaktørene har en enhetlig oppfatning av at den lave kvoten var en redning i den vanskelige situasjonen. Det ble funnet avsetning for produksjonen, selv om prisen ble noe lavere enn det ville vært på det russiske markedet:

*Respondent A: « ...dersom sildekvoten hadde vært på størrelse med kvoten for 2009, kunne bedriften ha fått vesentlig større problemer med å få solgt alt når det russiske markedet ble borte. Nå var vi jo «heldige» at sildekvoten ikke var så stor når først denne situasjonen skulle oppstå».*

*Respondent B. «Alternative markeder måtte brukes i mye større grad, i hovedsak Vest-Afrika. Omsetningen tok lengre tid, men vi ble hjulpet av de lave kvotene. Det gikk derfor greit å finne nye markeder selv om det tok lengre tid» .*

Når det gjelder situasjonen etter at bortfallet av det russiske markedet, har bedriftene sett på alternative strategier for å utvikle det internasjonale markedet for NVG-sild. Det er imidlertid en klar oppfatning blant eksportørene at det er vanskelig å finne gode erstatninger til det russiske markedet. Å øke volumene til de eksisterende «avlastningsmarkedene» inkludert de øst-europeiske markedene har gitt et prispress nedover. Disse markedene er svært prisfølsomme, og kjøper derfor fortrinnsvis den billigere småsilda som i utgangspunktet ikke var etterspurt i samme grad i Russland. I Vest-Afrika møter Norge også konkurransen fra Stillehavssild (200-300 gram) av dårligere kvalitet, men som er vesentlig billigere.

Det har vært et til dels betydelig fall i kjøpekraften i flere av de øst-europeiske markedene som har vært viktige markeder. Kombinert med problemene med ustabil markedsadgang til de Vest-afrikanske landene gir det et press på prisnivået nedover:

*Respondent C. «Vi tok i mot og produserte mindre kvantum enn de vi ellers ville gjort, ut fra det vi anså som mulig å få solgt til andre markeder. I en periode var salget rettet mot tidligere Sovjetrepublikker men ettersom GIEK-ordningen opphørte der ble det solgt mindre volum.»*

På spørsmålet om hvordan bedriftene ser på fremtidig markedsutvikling og hvor de ønsker å satse er det nokså entydig respons at det er de eksisterende markedene som søkes å utvikle videre og om mulig øke volumet til. Spesielt trekkes de europeiske markedene samt Japan frem som de mest aktuelle markedene det det er håp om å oppnå økt salg. Særlig trekkes Polen, Frankrike og Tyskland frem som stabile og viktige markeder. Mange av respondentene la stor vekt på at det er de øst-europeiske landene som er markeder med potensial for utvikling når/dersom kvotene på NVG-sild øker i årene fremover:

*Respondent D «Sild er en vare som i stor grad selges til Polen og andre land i tidligere Sovjetunionen. Vi er helt avhengige av det Øst-europeiske markedet for å avhende større volumer.... Slik sett er risikoen større i fremtiden hvis volumet øker, men jeg tror nok næringen tilpasser seg, selv om det nok slår ut på prisen.*

Det er også et entydig bilde blant eksportørene at det kan være utfordrende å finne nye, stabile markeder som kan ta unna større volumer dersom kvoten øker vesentlig. I oppfølgingen av dette spørsmålet ble respondentene spurt om hvordan de så for seg at en mer langvarig utestengelse fra det russiske markedet ville slå ut for næringen generelt og for sin bedrift spesielt. Aktørenes respons på dette var i stor grad sammenfallende med spørsmålet om markedsutvikling og muligheten for utvikling av nye markeder for sild. Mens noen mener at de vil klare seg fint uten det russiske markedet ser de fleste likevel problemer med at dette store markedet for NVG-sild ikke er tilgjengelig for norske produsenter. Grunnen er at det ikke ansees som lett å finne alternative markeder med kjøpekraft og stabilitet som man hadde i forhold til Russland før embargoen.

Det at Færøyene har markedsadgang til Russland er ansett som positivt ettersom dette demper markedspresset i det europeiske markedet. Men en kvoteøkning slik det legges opp til fra og med 2019, er ventet å gi en nedgang i prisnivået i både de etablerte markedene og avlastningsmarkedene. Det er imidlertid litt ulike tanker blant de norske eksportørene om hvor stor en slik effekt vil bli i form av prisnedgang. Noen mener at en økning som antydnet for den nye NVG-sildkvoten vil få dramatiske konsekvenser med et betydelig prisfall og avsetningsproblemer, men andre ser for seg kun mindre justeringer. Et jevnere fiskeri vil kunne justere eller avdempe en eventuell negativ prisutvikling:

*Respondent D «Til rett (lav) pris er også Egypt og Afrika aktuelle markeder, men dette vil redusere lønnsomheten. En betydelig kvoteøkning vil kunne påvirke næringen i retning av å selge til dårligere betalende markeder .... En økt andel av volumet bør bearbeides og selges på det europeiske markedet...»*

Respondent F «Økte kvoter vil kunne føre til et dramatisk prisfall .... prisen til fisker falt mye i høst på grunn av at mye av dette fisket hadde blitt utsatt til høsten, og alle fisket samtidig. Prisen falt til 4 kroner per kilo – som er en refleksjon av markedssituasjonen ... Et mer jevnt fiske vil sørge for en mer jevn pris.»

En mulig «joker» i markedet for NVG-sild er MSC1-godkjenningen av fisket og forvaltningen. Den eksisterende godkjenningen går ut i løpet av første halvår 2019. Da må det en ny revisjon og godkjenningsprosess til. Dette spørsmålet blir berørt nærmere i siste kapittel der vi drøfter ulike scenarier for utviklingen for sildenæringen.

Eksportørene som er blitt intervjuet er samstemte i at et bortfall av MSC-godkjenningen av NVG-silda vil kunne bli et problem. Grunnen er at kundene i de europeiske markedene, særlig Tyskland og Frankrike, og dels også Polen betrakter denne godkjenningen som et viktig kjøpskriterium. Deres kunder igjen etterspør slik godkjenning på produktene. Dette er også de best betalende markedene.

---

<sup>1</sup> Marine Stewardship Council





## 4 Russisk strategi for forsyning av sjømat – hvordan påvirkes behovet for import av sild?

### 4.1 Silda og russisk nasjonalisme på matområdet

Annekteringen av Krim-halvøya i 2014 førte til vestlige sanksjoner mot Russland. Ett av områdene som ble valgt ut som en del av de russiske mot-sanksjonene var matområdet, inkludert sjømat fra Norge. Med importforbudet mot vestlige matvarer ble den politiske retorikken om økt selvforsyning fremtredende; Nå var det matvarer produsert i Russland som skulle forsyne russerne med mat på bordet, ikke importerte matvarer. Men hvordan stemmer dette bildet med de faktiske forholdene i markedet?

I dette kapitlet ser vi først se nærmere på hvordan tendensen til «mat-nasjonalisme» har gjort seg gjeldende i russisk politikk både før og etter Krim-krisen. Med dette som bakgrunn, går vi nærmere inn på utviklingen i det russiske sjømatmarkedet med vekt på endringene i det russiske markedet for sild. Vi ser på endringer i produksjonen av russisk sild, samt endringer i russisk eksport og import av sildeprodukter for å kunne si noe om endringer i Russlands evne til selvforsyning. Tallgrunnlaget er fra Norges sjømatråd basert på offisiell russisk statistikk (se side 6). Deretter tar vi for oss hvordan sanksjonene har påvirket hvilke handelspartnere som bidrar til å forsyne det russiske markedet med sjømat generelt og sild spesielt. Avslutningsvis drøfter vi hvorvidt det kan være muligheter for import av norsk sild i det russiske markedet i nær fremtid.

### 4.2 Matvaresikkerhet og selvforsyning: To sider av samme sak?

To begreper som står sentralt i russisk matpolitikk er matvaresikkerhet (eng. food security) og selvforsyning (eng. self-sufficiency). Matvaresikkerhet handler om sikre befolkningen tilstrekkelig tilgang til mat. Ifølge FN kan matvaresikkerhet defineres som når alle mennesker

til enhver tid har fysisk, sosial og økonomisk tilgang til tilstrekkelig trygg og næringsrik mat.<sup>2</sup> I forhold til matvaresikkerhet er det i prinsippet likegyldig om tilstrekkelig tilgang til mat sikres gjennom egenproduksjon eller import av matvarer.

Selvforsyning derimot, handler om at den maten man har tilgang på skal være produsert i eget marked. Hvor maten kommer fra, hvilken nasjonalitet maten har, er avgjørende i et selvforsyningsperspektiv. Så mens behovet for matvaresikkerhet i et land kan føre til at man importerer mer mat, kan ønsket om selvforsyning føre til at importen av matvarer begrenses. Internasjonal handel anses i utgangspunktet som positivt med tanke på å ivareta matvaresikkerhet. Vektlegges selvforsyning, er innføring av handelshindringer et aktuelt virkemiddel og kan føre til mindre samhandel med eksterne markeder og svakere økonomisk integrasjon. Men denne forståelsen av begrepene kan ikke uten videre legges til grunn i analysen av russisk politikk.

Wegren og Elvestad (2018:568) viser til at de russiske begrepene for selvforsyning (samoobespechennost) og matvaresikkerhet (prodovol'stvennaya bezopasnost) anses som to sider av samme sak. Matvaresikkerhet forstås som en del av den nasjonale sikkerheten, hvor både økt egenproduksjon og redusert avhengighet av vareforsyning fra andre land står sentralt. Et viktig poeng er at politiske ambisjoner om økt selvforsyning og begrensninger i importen av matvarer er nedfelt i russiske policy-dokumenter også fra perioden før 2014. Blant annet har redusert avhengighet av matvareimport vært et uttalt mål i den såkalte matvaresikkerhetsdoktrinen fra 2010 (Wegren, Nilssen og Elvestad 2016).

---

<sup>2</sup> FNs mat- og landbruksorganisasjon (FAO), se:

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf)

Import av mat ikke er likevel ikke uforenlig med matsikkerhetsdoktrinen. Doktrinen ikke har mål om 100 prosent selvforsyning. Det legges til grunn at mellom 5 og 20 prosent import er akseptabelt, avhengig av hvilket vareslag det er snakk om. I 2018 ble imidlertid matsikkerhetsdoktrinen revidert og måltallet for selvforsyning ble økt for flere vareslag, blant annet fra 80 til 85 prosent selvforsyning på sjømatsektoren. Et annet relevant policy-dokument er det statlige programmet for utviklingen av den russiske fiskerinæringen<sup>3</sup>. Her viser den russiske regjeringen til ambisjoner om å øke den nasjonale produksjonen av sjømat og erstatte importert sjømat med egenprodusert sjømat (såkalt importsubstitusjon). Myndighetene peker samtidig på viktigheten av å sikre at russisk sjømat kan konkurrere både i hjemmemarkedet og i det globale markedet for sjømat. Internasjonal handel med russisk sjømat er med andre ord også en viktig del av politikken. Det er satt av 92,5 milliarder rubler i et investeringsprogram for å understøtte satsingen, hvor målsettingene frem mot 2020 blant annet består i å sikre 4,5 millioner tonn villfanget fisk og 315.000 tonn oppdrettsfisk årlig (Wegren og Elvestad, 2018:576-577).

Men er Russland også blitt mer uavhengig av importert mat generelt og sjømat spesielt? Med tanke på å nå målsettingene om selvforsyning, er det interessant å merke seg at måltallene i stor grad allerede er nådd (Wegren og Elvestad, 2018:572)<sup>4</sup>. I forhold til landbruksvarer er selvforsyningsgraden relativt lite endret siden 2010, men produktivitet i landbruket har økt særlig i forhold til produksjon av storfekjøtt hvor måltallet først ble nådd etter 2014<sup>5</sup>. Når det gjelder sjømat, har selvforsyningsgraden økt betydelig etter 2014. Mens selvforsyningsgraden var 71 prosent i 2010, økte den til 84 prosent i 2016 (for nærmere analyse, se Wegren og Elvestad, 2018).<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Resolusjon 1416 (2014) med tillegg.

<sup>4</sup> Målsettingen for fangst av villfisk er nådd, mens man ikke har nådd målsettingen for akvakultur, se kapittel 6.1 i Wegren og Elvestad (2018).

<sup>5</sup> Se tabell 3 i Wegren og Elvestad (2018:576).

<sup>6</sup> Se tabell 5 i Wegren og Elvestad (2018:581).

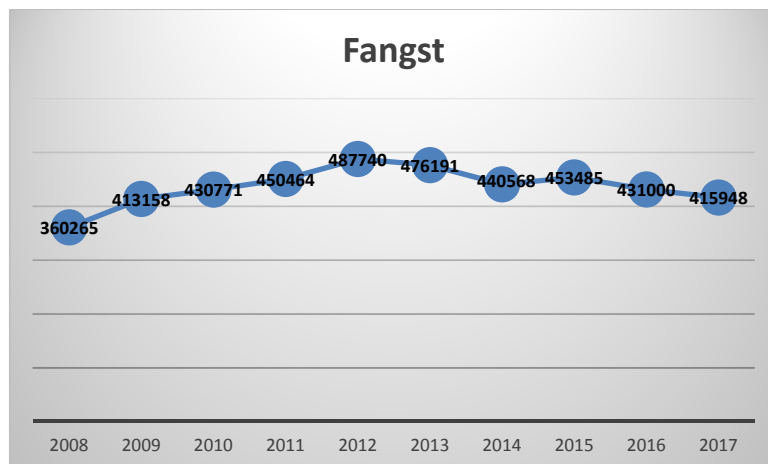
### 4.3 Det russiske markedet for sild

Det er lange tradisjoner i Russland for å spise sild, makrell og andre fete fiskeslag (Nilssen, 1997). Fisken har i mange hundre år vært den viktigste fisken i russisk kosthold ved siden av torsk. Allerede i middelalderen hadde sild en viktig betydning for russiske innbyggere. Spesielt saltet og marinert sild ble ansett som mat for de fattige menneskene (Trutter, 2007). Sild er en viktig ingrediens i en lang rekke tradisjonelle retter som småretter (zakuski), forretter, eller som lunsj med for eksempel poteter og løk ved siden av. I russiske familiefestninger spiller sild en stor rolle og serveres ofte ved for eksempel dåp, bryllup og begravelser (Trutter og Schmid, 2007).

I Sovjettiden sørget myndighetene for at befolkningen var forsynt med sild fra egne farvann, men i de siste årene av Sovjetunionens eksistens sluttet staten å planlegge og regulere mengden sild på markedet. Perioden 1990 til 1992 var preget av Sovjetunionens sammenbrudd og det ble innført fri prissetting av fiskeprodukter. Utover 1990-tallet ble de russiske fangstene av pelagiske fiskeslag sterkt redusert og det ble behov for å dekke etterspørselen ved hjelp av økt import (Zilanov, 2000). Dette ble en gylden mulighet for norske fiskeeksportører som begynte å selge sild, makrell og etterhvert også oppdrettslaks til russiske kjøpere. I starten hadde myndighetene lagt begrensninger i forhold til bearbeidelse og transport. Men ettersom det utviklet seg en mer markedsbasert økonomi i Russland, ble områder tilknyttet de store byene de mest aktuelle markedene. Grunnen til dette var at det var her kjøpekraften var størst og logistikk og produksjonskapasitet lettere kunne tilpasses og bygges opp. Etterspørselen var først og fremst etter hel sild eller makrell, men etterhvert utviklet industrien seg slik at de i økende grad etterspurte filetprodukter som var tilpasset den nye foredlingsteknologien for forbrukertilpassede produkter. Volummessig var det hele tiden rund sild som dominerte (Nilssen, 1997).

Men hvordan utviklet det russiske markedet for sild utviklet seg utover 2000-tallet og hvilke endringer har oppstått som følge av sanksjonsregimet? Nedenfor skal vi se nærmere på utviklingen i russisk fangst, eksport og import av sild det siste tiåret. Figur 8 viser russisk fangs av sild og illustrerer et relativt stabilt fangstnivå på omkring 400.000 tonn årlig.

Figur 8. Russisk fangst av sild 2008-2017



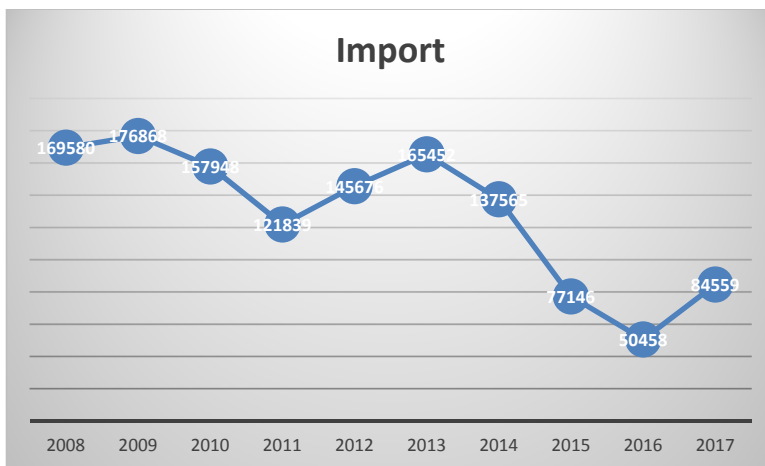
Figur 9. Russisk eksport av sild 2008-2017



Figur 9 viser russisk eksport av sild de siste ti årene og illustrerer en årlig eksportvekst fra 2008 til 2013 og deretter et tydelig fall i eksporten fra sanksjonsregimet ble innført. I 2017 tok imidlertid eksporten seg opp og veksten ser ut til å fortsette i 2018, hvor volumene var kommet opp i ca. 135.000 tonn ved utgangen av september.

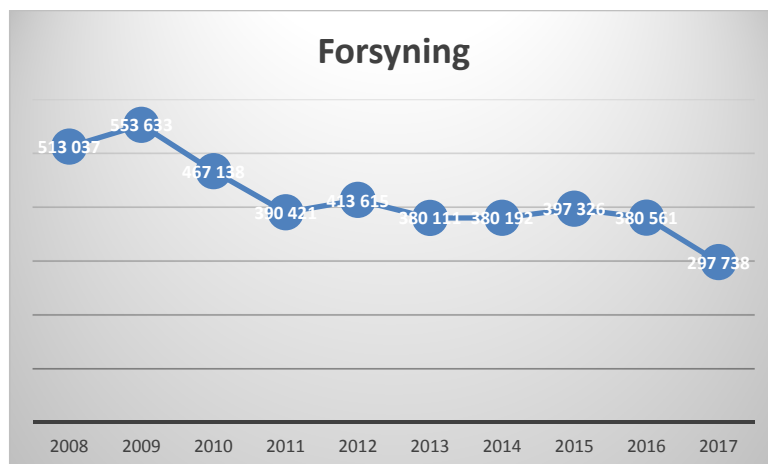
Figur 10 viser russisk import av sild de siste ti årene med et dramatisk fall fra sanksjonsåret 2014. Forskjellen mellom toppåret 2009 og bunnåret 2016 representerer en nedgang på ca. 70 prosent i volum. I 2017 har imidlertid importen tatt seg litt opp og dette ser ut til å fortsette i 2018, hvor importen var kommet opp i over 40.000 tonn ved utgangen av september.

Figur 10. Russisk import av sild 2008-2017



Hva har så disse utviklingstrekkene betydd for forsyningen av sild i det russiske markedet? Figur 11 viser utviklingen av forsyning av sild i det russiske markedet de siste 10 årene. Figuren illustrerer et interessant bilde hvor det totale volumet av sild i det russiske markedet har vært relativt stabilt til tross for sanksjonsregimet. Forsyningen av sild har imidlertid gått noe ned i 2017, hvilket trolig også vil være tilfellet for 2018.

Figur 11. Forsyning sild<sup>7</sup> – totalvolum i det russiske markedet (2008-2017)



Økningen i importen fra 2016 til 2017 (ca. 34.000 tonn) har ikke dekket opp for noe reduserte fangster (ca. 15.000 tonn) og økt eksport (ca. 100.000 tonn), hvilket gir en nedgang i forsyningen på i overkant av 80.000 tonn. Denne situasjonen kan være en del av årsaken til at det russiske landbruksdepartementet har mottatt en henvendelse fra Fiskerforbundet «Rybnyj sojuz», med spørsmål om det vil være mulig å åpne opp for import av enkelte typer fiskeprodukter herunder atlantehavssild (samt makrell, lodde og lodderogn og brisling). Dette kommer vi tilbake til i drøftingen under. Vi skal først se nærmere på hvilke land som har bidratt til å forsyne det russiske markedet for sild med vekt på endringene som følge av sanksjonsregimet.

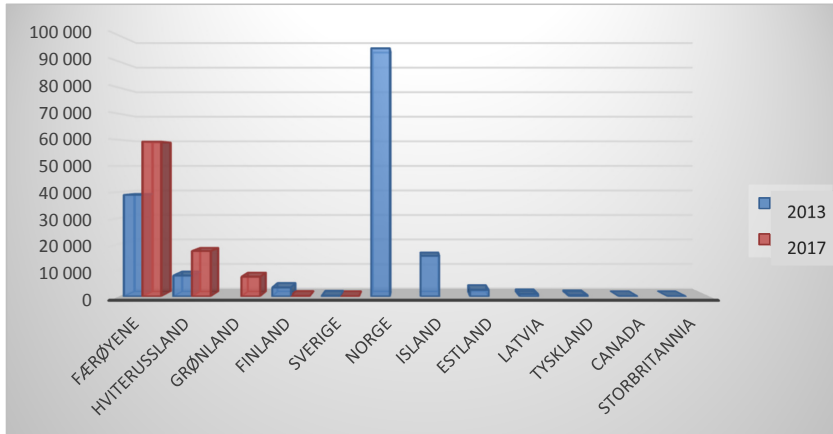
#### 4.4 Endringer i leverandørland for sild som følge av sanksjonene

Sanksjonene ble innført i 2014 og i Figur 12 har vi derfor valgt ut de største leverandørlandene i 2013 og 2017. Figur 12 illustrerer at Norge var den dominerende leverandøren av sild før sanksjonene, fulgt av Færøylene og Island. I 2017 har Færøylene,

<sup>7</sup> Forsyning=fangst+import-eksport

Hviterussland og Grønland tatt over som de tre største eksterne leverandørene av sild til det russiske markedet.

Figur 12. Leverandørland - sild til det russiske markedet i 2013 og 2017 (tonn)



Hvordan er så leverandørsituasjonen, dersom vi ser på den totale sjømatforsyningen til det russiske markedet? I tabell 9 ser vi de ti største leverandørlandene i 2016 sammenlignet med 2010 analysert i forbindelse med en tidligere studie (Wegren og Elvestad, 2018: 579), hvor det fremgår at volumet disse leverer til det russiske sjømatmarkedet redusert med over 40 prosent. Norges førsteplass på listen er overtatt av Færøyene med Kina som stabil nummer to. Island var tredjes største leverandør i 2010, men denne plassen er nå erstattet av Chile. Viktige sildeleverandører som Hviterussland og Grønland er på den nye topp10-listen (nummer 4 og 6 i 2016)<sup>8</sup>.

Sanksjonsregimet har utvilsomt ført til redusert avhengighet av matvarer fra vestlige land. Med utgangspunkt i landets førende rolle i den eurasiske økonomiske union, søker Russland

<sup>8</sup> Vi bruker her data fra tidligere studie, siden det vil bli for omfattende å hente inn og bearbeide totaltall på nytt for hele sjømathandelen til denne rapporten.



å styrke sine politiske og økonomiske relasjoner særlig til land i Asia.<sup>9</sup> Dette reflekteres også i den nye listen over topp-10 leverandørland av sjømat til det russiske markedet, som vist i tabell 9 under. Mens Kina og Vietnam har økt sin sjømateksport til Russland, er nå også land som India og Thailand representert på topp10-listen.

*Tabell 9 Topp-10 Leverandørland (i volum (tonn)) av sjømat til det russiske markedet i 2010 og 2016<sup>10</sup>*

	<b>2010</b>		<b>2016</b>	
1	Norge	329 978	Færøyene	111 457
2	Kina	80 572	Kina	98 916
3	Island	73 608	Chile	59 930
4	Storbritannia	43 810	Hviterusland	38 402
5	Estland	42 488	Vietnam	33 878
6	Canada	38 867	Grønland	31 127
7	Vietnam	35 334	India	12 881
8	Latvia	27 317	Thailand	11 856
9	Ukraina	27 273	Marokko	10 218
10	Hviterusland	21 768	Peru	9 493
	Total Topp 10	721 015	Total Topp 10	418 158

#### 4.5 Trenger og ønsker det russiske markedet norsk sild?

Høsten 2015 uttalte aktører i den russiske sjømatindustrien at de forventet at økte fangster av stillhavssild kunne dekke opp for den reduserte importen av atlantisk sild.<sup>11</sup> I analysen over har vi sett at denne forventningen ikke er innfridd. Reduserte russiske sildefangster og

<sup>9</sup> «Russland vender seg mot Asia», Intrafish, 17. september 2017:

<https://www.intrafish.no/nyheter/1344370/russland-vender-seg-mot-asia>

<sup>10</sup> Kilde: Wegren og Elvestad 2018: 579 (oversatt fra engelsk).

<sup>11</sup> «Russian importers think hike in Pacific catches will cover for Atlantic herring shortage». Undercurrent News, 23. September 2015: <https://www.undercurrentnews.com/2015/09/23/russias-projected-hike-in-pacific-herring-catches-to-cover-atlantic-shortage/>

økt eksport av sild fra Russland har ført til nedgang i forsyningene på i overkant av 80.000 tonn fra 2016 til 2017. Denne situasjonen kan i utgangspunktet anses som positivt med tanke på å skape behov for økt import av sild. Analysen over viser også at importvolumet har økt, når eksporten av sild har økt. Dette er et interessant trekk som gjør det aktuelt å spørre seg i hvilken grad en slik endringen er politisk styrt. Men selv om økt import er aktuelt, er det imidlertid ikke aktuelt å åpne opp for leveranser fra vestlige land i nær fremtid.

Nylige drøftet det russiske landbruksdepartementet spørsmålet om å åpne opp for import av sild og andre pelagiske arter fra Vesten med fiskeribyrået «Rosrybolovstvo» og fiskernes næringsorganisasjoner. Resultatet av denne diskusjonen ble oppsummert som følgende: «For øyeblikket registrerer vi en stabil vekst i fisket, og vi har selv har alle muligheter til å erstatte disse artene, derfor ser vi ingen behov for å gjøre endringer i listen over forbudte produkter».<sup>12</sup> I tillegg viser det russiske landbruksdepartementet til at sanksjonene mot Russland er forlenget ut 2019 og at Russland har svart med en tilsvarende forlengelse av sanksjonene mot vestlige varer. Det går dermed tydelig fram at så lenge de vestlige sanksjonene opprettholdes mot Russland, er myndighetene ikke villig til å lette på sanksjonene ovenfor varer fra vestlige land. I analysen over går det også tydelig fram at russiske myndigheter arbeider systematisk med å øke hjemlig matproduksjon og styrke politiske og økonomiske forbindelser til ikke-vestlige handelspartnere. Det er derfor liten grunn til å forvente at russiske myndigheter vil åpne opp for import av norsk sild i nær fremtid.

---

<sup>12</sup> Nyhetssak fra russiske medier oversatt til norsk 12. desember 2018 av Ingmund Fladaas, Fiskeridirektoratet. Kilde: <https://www.fishnet.ru/news/rynok/80571.html>

## 5 Kvoter, markedssituasjon og fremtidig utvikling i eksporten av NVG-sild

Det er mange interessante aspekter ved den situasjonen som norsk sildenæring står i nå. I dette kapitlet vil vi diskutere mulige utfall, tilpasninger og utfordringer som næringen må håndtere i årene som kommer. Som et avledet spørsmål her hvordan strukturen i flåte og landindustri i Norge påvirkes av at et hovedmarked for sild forsvinner så og si over natten. Vi har sett, og til dels forklart hvordan dette artet seg fra 2014 og frem til i dag. Det man har sett er at industrien klart seg bemerkelses-verdig godt. Grovt sett er det kanskje to grunner som kan forklare relativt mye av dette.

For det første viser fiskerinæringen en evne til å tilpasse seg uforutsette hendelser. En av tilpasningsstrategiene har vært å søke alternative markeder når noen etablerte faller ut. Over tid ser vi at de nordeuropeiske markedene inkludert Polen er stabile mens andre land er mer «av og på» med markedsadgang og/eller kjøpekraft som årsak. Dette er en utfordring for næringen. En annen tilpasningsstrategi har vært å diversifisere – det vil blant annet si å søke alternativ produksjon, som for eksempel produksjon av andre fiskeslag og andre produktvarianter. Dette kan langt på vei karakteriseres som interne faktorer, som bedriftene selv har kontroll på (ihverfall til en viss grad) (Hardy 2015).

For det andre har det vært nødvendig å tilpasse seg kvotesituasjonen - en ekstern faktor som næringen heller ikke har kontroll over, på samme måte som markedsstengningen til Russland. Som for de fleste andre fiskeslagene er det slik at reproduksjonen svinger over perioder. For NVG-sild var det slik at den sildekvoten var på en topp i 2009 med ca. en million tonn, mens den avtok til dels betydelig de påfølgende årene. I 2014 var den norske totalkvoten på NVG-sild på ca. 255 tusen tonn – altså ca. en fjerdedel av det som var situasjonen bare fem år tidligere.

Dette var på den ene siden dramatisk fordi det totale produksjonsvolumet ble betydelig redusert som en direkte konsekvens av kvotereduksjonen. På den andre siden kan man også betrakte kvotereduksjonen som en i alle fall midlertidig løsning på markedsproblemet. Grunnen er at bortfallet av et marked som kjøpte et stort volum ikke måtte erstattes av andre kjøpermarkeder for å ta unna det store totalvolumet med referanse til 2009. Det hadde nemlig naturen selv tatt seg av ved å redusere tilbudet gjennom en betydelig reduksjon av sildestammen. Denne relativt bratte kvotenedgangen kom som et pusterom for den pelagiske næringen i Norge.

Selv om den norske avsetningen av sild fant en slags balanse mellom markedsreduksjon og kvotereduksjon, er det naturlig å forvente at kvoten på sikt vil øke igjen. Da blir spørsmålet hvordan næringen kan handtere denne markedsutfordringen. Sjømat er en internasjonal handelsvare. Norsk sjømatnæring eksporterer i overkant av 95% av det som produseres i Norge, og verdiskapningen i Norge er derfor betinget av god markedsadgang til eksportmarkedene (Elvestad, 2014, Nilssen et al 2018).

For den norske sildenæringen vil markedsadgang og kvotetilgang være blant de to mest sentrale premissgiverne. På kort sikt vil det ikke være sannsynlig at norsk sild får markedsadgang til Russland. I kapittel 4 viste vi hvordan Russland over tid arbeider for å styrke sin strategiske posisjon med tanke på å bli mindre importavhengig. Et mantra i russisk politikk er matsikkerhet og selvforsyning, hvilket ikke bare er knyttet til importforbudet men som en oppfølging av matsikkerhetsdoktrinen fra 2010. Et viktig resultat av dette er at Russland langt på vei har oppnådd å redusere avhengigheten av noen få store vestlige leverandører av sjømat deriblant norsk sjømat. Russland styrket egenforsyningen av sjømat, kombinert med etablering av nye leverandørland ikke minst fra Asia (Wegren and Elvestad 2018, Wegren, Nilssen and Elvestad 2016, Elvestad and Nilssen 2010).

## 5.1 Kvoteutvikling

I januar 2007 ble det inngått en kyststatsavtale for 2007 som ga en fordeling av totalkvoten på 61 % for Norge, 12,82 for Russland, 6,51 for EU, 14,51 for Island og 5,16 for Færøyene. Avtalen sikret at de andre partene kunne fiske hele eller store deler av sine kvoter i norsk økonomisk sone. Avtalen satte også en grense for fisket for å sikre at uttaket av ressursen holdt seg under føre var-grensen (Havforskningsrapporten 2017). På det årlige møtet mellom kyststatene som har kvoterettigheter på NVG-sild som et viktig punkt, den 5. – 6. november 2018, ble det enighet om forvaltningen av sild og kolmule for 2019. Totalkvoten (TAC) for NVG-sild i 2019 blir på 588.562 tonn, og ligger innenfor rammen av et langsiktig bærekraftig uttak. Kyststatenes enighet om avtalen er viktig av to hovedgrunner.

For det første er avtalen, og etterlevelsen av denne, viktig for å opprettholde målet om et langsiktig bærekraftig uttak av ressursen. Forvaltningsplanen bygger på råd som er basert på vitenskapelig oppdaterte beregninger av det internasjonale havforskningsinstituttet ICES (*ICES 2018*). Et av utfallene fra denne beregningen er at det kan være mulig med en langsiktig bærekraftig TAC av NVG-sild på mellom (ca.) 680 - 800 tusen tonn årlig.

*Tabell 10. Mulige utfall av en større TAC for NVG-sild*

Norsk andel av totalkvoten (TAC)	71 %	61 %	53 %
Norsk kvote (ved TAC 800.000)	568.000	488.000	424.000
Norsk kvote (ved TAC 700.000)	497.000	427.000	371.000

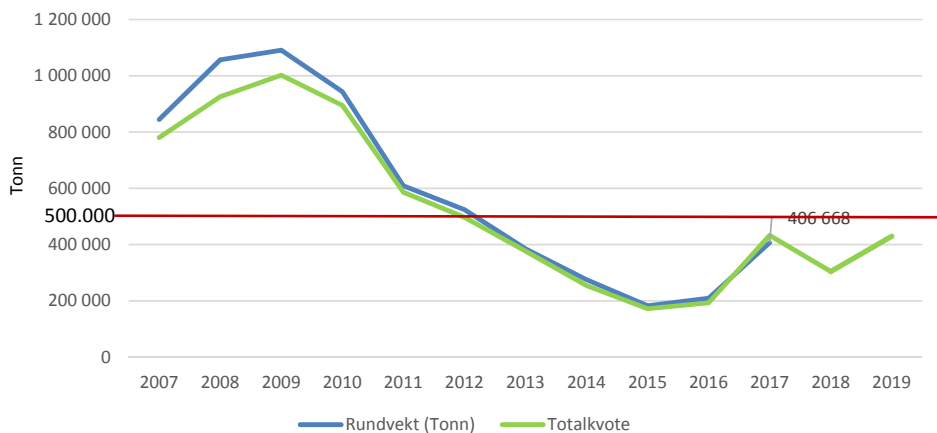
I tabellen over vises forskjellige mulige kvotenivå for Norge på NVG-sild ved to ulike TAC-nivå; henholdsvis 800 tusen og 700 tusen tonn.

Basert på beregningene som er foretatt av ICES er en TAC som antydnet i tabellen ovenfor et fullt mulig utfall. Nivået på den norske kvoten vil være avhengig av hvor stor andel av TAC som Norge skal ha. I dag er det ikke enighet om en fordeling av totalkvoten mellom

kyststatene i de flernasjonale konsultasjonene mellom kyststatene i London 5. – 6. november 2018.

Det ligger flere forutsetninger til grunn for ICES beregninger av den mulige fremtidige bestandsstørrelsen og sildekvoten. Blant de mest sentrale er størrelsen/robustheten på årsklassene av NVG-sild og variasjon fra år til år i TAC (med en mulig kvotevariasjon på 20% - 25% per år). Dersom kvoten når dette nivået er man tilbake til det nivået på TAC som var i 2012 med 497 tusen tonn. På dette tidspunktet gikk en stor relativ andel av eksporten til Europa, mens en mindre andel til Russland og andre land. Men en «mindre andel» representerer likevel betydelige volum i overkant av 125 – 135 tusen tonn.

Figur 13. Kvote, registrert landet tonn og total langsiktig tilgjengelig norsk kvote på NVG-sild.



Det andre poenget knyttet til de flernasjonale kvoteavtalene er at de er viktig med tanke på markedsadgangen til de europeiske markedene som i betydelig grad er betinget av miljømerking av produktene. Særlig gjelder dette markedene i Tyskland og Frankrike og til

dels UK, der hovedkundene – de store supermarkedene - krever MSC-godkjenning av sjømat som skal omsettes der. MSC-godkjenningen av NVG-sild er gyldig frem til juni 2019, og til da må en ny sertifisering formelt sett være på plass. Ett av kontrollpunktene som MSC legger til grunn for godkjenning er at forvaltningen av ressursen bærekraftig. Ettersom det er fire ulike MSC-godkjenninger av sildefisket i Nord-øst Atlanteren - med ulike innslagspunkter, har DNV-GL og Lloyds Register formelt anmodet MSC om at disse fire harmoniseres slik at alle godkjenningene løper til 2020 (DNV-GL 17. Des 2018).

En manglende flerpartsavtale om fordelingen av kvoten mellom de relevante kyststater vil kunne bli en mulig utfordring. Grunnen er en bekymring for at den manglende omforente fordelingen av kvotene vil kunne føre til at det totale fangstuttaket overstiger den vedtatte TAC. I så fall vil MSC kunne stille tvil ved om bestanden er forvaltet på en bærekraftig måte. I verste fall vil man kunne miste MSC-godkjenningen på NVG-silda, hvilket kan bety at markedsadgangen til noen av de største kjøperlandene av sildefilet av NVG-sild kan falle ut.

Kort oppsummert fra de ovenfor stående poengene ligger det altså an til en økning i kvoten på NVG-sild opp mot en TAC på mellom 700 - 800 tusen tonn. For Norge vil dette gi en kvote på 568 tusen tonn eller knappe 500 tusen tonn per år som et gjennomsnittlig langsiktig maksimalpunkt ved en TAC for NVG-sild på henholdsvis 800 tusen og 700 tusen tonn.

## 5.2 Markedssituasjon og fremtidig utvikling i eksporten

Eksportvolumet har variert betydelig over år, der det er den norske NVG-sildekvoten som har styrt variasjonen i eksporten. Hovedbildet her er at markedet for filetprodukter fremstår som det mest attraktive og prioriteres av eksportørene. Dette vises tydelig når kvoten går ned ved at det er markedene for rund sild som reduseres, mens filetmarkedet ser ut til å være temmelig stabilt over tid. Det er imidlertid verd å merke seg at også dette markedet har variert noe i volum i takt med variasjonen i kvoten på NVG-sild. Dette er en indikasjon på at det kan være mulig å øke omsetningen i de viktige filetmarkedene i Nord-Europa, Polen og Litauen.

Rund sild er fortrinnsvis solgt til øvrige markeder som Øst-Europa og Afrika, markedene som gjerne betegnes som avlastningsmarkeder. Betegnelsen er kanskje litt misvisende ettersom de totalt sett faktisk kjøper betydelige volum når råstofftilgangen er god, og prisen kommer ned på et nivå som matcher kjøpekraften. Flere av disse landene ser også ut til å ha en viss grunnleggende etterspørsel etter sild, men da i mindre volum. Likevel er hovedbildet at disse avlastningslandene er prisfølsomme markeder som ser ut til å søke silderåstoff eller substitutter i det globale markedet der pris er en kritisk faktor for valg av leverandør.

Som et eksempel på dette kan to av de store «avlastningsmarkedene» nevnes: Egypt og Nigeria er de to største enkeltmarkedene som har kjøpt NVG-sild fra norske eksportører. Dette er også de mest folkerike landene i Afrika med henholdsvis omtrent 100 og 190 millioner innbyggere. Egypt har svært lav egenproduksjon av matvarer og er derfor avhengig av import (Egeness 2010). Nigeria er et av verdens største importland av pelagisk fisk, men er samtidig et er svært prissensitivt marked (Vassdal 2015). Egypt har importert i snitt 10-15 tusen tonn per år over de siste ti årene. Men volumene har variert fra 2,9 tusen tonn i 2014 til 31 tusen tonn i 2017. Nigeria har tidligere, frem til 2010 importert store volumer av sild fra Norge. Men det har vært store svingninger fra 133 tusen tonn i 2008 til nær 45 tusen tonn i 2011. Etter dette har importen falt til marginale størrelser. En viktig grunn til dette er at Nigeria har etablert importbarrierer som også rammer norsk sild.

Saken med importbarrierer i Nigeria er ikke unik. De senere årene har Norge opplevd at store, folkerike markeder har møtt norsk sjømateksport med begrensninger i markedsadgang. Blant disse er Kina, Brasil, og USA, samt Russland. Regulering av markedsadgang er et av de sterkeste instrumentene stater kan bruke på den internasjonale arenaen (Paarlberg 1982). Dagens situasjon med embargo mellom Russland og Vesten handler gjør at den geopolitiske situasjonen forandret og landene finner nye politiske og økonomiske konstellasjoner. Russland var ett av Norges største enkeltmarkeder for sjømat frem til 2014, men har siden august 2014 vært stengt for Norge. Grunnet den politisk motiverte embargoen, er det lite sannsynlig at norske eksportører slipper til tross for eventuelle behov i markedet. Gjennom denne perioden har Russland økt egenforsyningen



og etablert alternative råstoffleverandører til erstatning for den norske eksporten av sild og annen sjømat.

Spørsmålet om hvorvidt det russiske sjømatmarkedet blir tilgjengelig for norske produsenter av sild vil være betinget av flere forhold. I 2017 var det en «underdekning» i det russiske markedet i forhold til tidligere år med ca. 80 tusen tonn. Det er trolig at russiske myndigheter vil tillate en import for å dekke hele eller i det minste deler av dette underskuddet. I så fall kan man se for seg et importbehov på mellom 50 og 100 tusen tonn NVG-sild (omregnet til rund vekt).

Selv om det er interesse blant en del av foredlingsbedriftene i det europeiske Russland, er det likevel lite som tyder på at det russiske markedet vil gjenoppstå for norske aktører slik det var før embargoen. Ved en åpning av markedet vil imidlertid russiske foredlingsbedrifter ganske sikkert etterspørre norskprodusert NVG-sild. Norsk silderåstoff har godt omdømme i Russland og verdsettes på grunn av god kvalitet og stabile leverandører. I så måte er det fortsatt aktuelt fra norsk side legge til rette for en innsats med å vedlikeholde relasjonene til aktørene i Russland. Et eksempel kunne være felles seminarer, eller andre uformelle møteplasser mellom industriaktører, forskning og andre aktører. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at volumet vil nå nivået som var før embargoen. Med stor sannsynlighet vil den russiske Veterinærtjenesten (Rosselkhoz nadzor) få i oppgave å regulere importen slik at et mindre antall produsenter får godkjenning til å eksportere til Russland.

Uavhengig av om det russiske markedet blir tilgjengelig eller ikke, vil det være behov for å arbeide systematisk med markedsutvikling for å sikre lønnsomheten i næringen. Gitt at det russiske markedet blir tilgjengelig, vil det på dagens nivå sannsynligvis gi en positiv effekt på prisnivået for NVG-sild siden en mindre andel da vil bli eksportert til «avlastningsmarkedene». Men den predikerte veksten i kvoten fremover mot ca. 500 tusen tonn vil igjen gjøre «overskuddet» i form av rundfrost sild tilgjengelig for andre markeder; avlastningsmarkeder eller nye markeder. «Overskuddet» er den andelen av NVG-

produksjonen som ikke selges til de stabile nord-europeiske markedene samt Polen, Latvia og Russland.

Tabell 12. Scenarier for sildenæringen gitt variasjoner i markedsadgang og fiskekvoter

		Kvote	
		HØY	LAV
Markedsadgang / Etterspørsel	HØY	<p><b>1. God markedsadgang</b> Stor ressurstilgang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- God lønnsomhet</li> <li>- Vekststrategier både i forhold til marked og struktur</li> <li>- Utvikle eksisterende markeder</li> </ul>	<p><b>2. Liten ressurstilgang</b> God markedsadgang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bra lønnsomhet</li> <li>- Fokus på alternative fiskerier og produksjon</li> </ul>
	LAV	<p><b>3. Stor ressurstilgang</b> Begrenset markedsadgang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dårligere lønnsomhet og lavere priser</li> <li>- Søk etter nye markeder</li> </ul>	<p><b>4. Liten ressurstilgang</b> <b>Tilstrekkelig markedsadgang</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- God lønnsomhet</li> <li>- Fokus på alternative fiskerier og produksjon</li> </ul>

I tabellen over ser vi fire ulike utfall ved høy/lav kvote og god/dårlig markedsadgang som de to variablene. I de to kvadratene 1 og 4 er det balanse mellom kvote og markedsadgang/etterspørsel. Dette vil gi høyere priser og generelt bra lønnsomhet for sildenæringen. Kvadrat 1 med vedvarende høy kvote og god markedsadgang vil man

ventelig også se initiativ til utvikling av nye markeder. I kvadrat 2 vil prisnivået presses oppover, noe som vil gjøre at flere av «avlastningsmarkedene» vil falle ut.

Det «vanskelige» scenariet i kvadrat 3 er en situasjon med dårlig markedsadgang og høy kvote. Dette er et mulig scenario dersom det russiske markedet ikke blir tilgjengelig samtidig som kvoten økes vesentlig. Allerede fra 2019 vil sildenæringen se konturene av dette scenariet med økte kvoter og problemer med markedsadgang til store markeder som Russland, Nigeria og Kina, for å nevne noen. I sum kan denne situasjonen skape usikkerhet i markedet med prispress nedover, hvilket kan gi dårligere lønnsomhet i hele verdikjeden i sildenæringen - kanskje særlig i industriledet.

### 5.3 Konsekvenser for sildenæringen i Norge

Utestengelsen fra det russiske markedet har vært dramatisk for norsk sildenæring. Som det største enkeltmarkedet har Russland vært av stor betydning for norsk sildenæring. Men sammenfallet med sterk reduksjon av kvoten på NVG-sild, som var rekord-lav i 2015 med landinger på ca. 180 tusen tonn, gjorde at det mulige markedsproblemet ikke ble påtrengende stort for aktørene i verdikjeden (flåte, landindustri og eksportører). Særlig har det blitt stilt spørsmål ved om bedrifter som kjøper NVG-sild vil komme til å måtte legge ned driften dersom markedsproblemene, og da særlig utestengelsen fra det russiske markedet vedvarer. Det vil i så fall også få konsekvenser for fiskeflåten som leverer til foredlingsanleggene. Balansen mellom markedsadgang og tilgjengelig råstoff er kritisk for den norske sildenæringen og både 1) struktur i flåte og industri, 2) effektiviteten i den landbasert produksjonen, sildefisket (som et utpreget sesongfiskeri) og omsetningssystemet på første hånd (fra fisker til foredlingsindustri) påvirkes.

I forhold til antall enheter og kapasitet i fiskeflåte og industri, har det vært en omfattende strukturering i fiskerinæringen generelt og i sildenæringen spesielt over de siste ti-årene. For fiskeflåten har det ført til færre fartøy som nå har større kvoteandeler og et mer

diversifisert fiske (fiske etter flere arter). Men i følge Sintef (Standal et al. 2015:4) er det slik at:

*...ulike økonomiske analyser over tid, viser at havfiskeflåten scorer systematisk bedre enn kystflåten når det gjelder indikatorer som driftsmargin og totalrentabilitet. Med unntak av de siste årene (2011-13) har pelagisk havfiske hatt bedre økonomiske resultater enn bunnfiskeri.*

*(Op cit: 6).... I tillegg gjelder det at strukturendringene har gitt en mer robust og mobil kystfiskeflåte som øker fleksibiliteten mellom fangstfelt og landingsområde.*

Det har vært en konsolidering og fornying av flåtesiden, som har hatt en positiv effekt på næringens lønnsomhet, dersom man ser mer overordnet på det. Flåten har blitt mer effektiv og er i stand til å levere råstoff av svært god kvalitet. Dette er en effekt som også norsk foredlingsindustri kan utnytte som et fortrinn i markedet.

På samme måte som fiskeflåten har landindustrien også vært gjennom en konsolidering der et fåtall store foretak er ganske dominerende i den pelagiske industrien. De aller største har bedrifter langs store deler av norskekysten, som avspeiler råstofftilgangens geografiske spredning. De tre største foretakene sto i 2011 for 70% av kvantumet som den pelagiske industrien kjøpte (Standal et al 2015) Norge er et høykostland med svært høye lønninger, sammenlignet med konkurrent-landene i pelagisk sektor. Dette har bidratt til at industrien har fokusert på teknologi som erstatter klassisk arbeidskraft. Selv om det er stor overkapasitet i næringen i forhold til dagens sildekvoter har industrien valgt å beholde dagens kapasitet og heller legge noen av foredlingsanleggene i «møllpose» i påvente av at råstofftilgangen skal bli bedre (Bendiksen 2013). Totalt sett har industrien utviklet en betydelig effektivitet i produksjonen både når det gjelder rund fryst sild og filetprodukter.

Sildefisket er et utpreget sesongfiskeri og foregår i hovedsak i perioden oktober – mars. Dette har også bidratt til at både flåten og foredlingsindustrien har hatt behov for stor kapasitet for å kunne handtere de store volumene i den tiden fangsten foregår for fullt.

Dette kan forklare noe av den store overkapasiteten. Samtidig forklarer det også hvorfor mange, for ikke å si de aller fleste i verdikjeden driver med fiske, foredling og salg av et bredt spekter med fiskeslag. Dette gir en viktig fleksibilitet for flåten så vel som for industrien dersom det blir vanskelige tider i ett fiskeri. Et eksempel på dette er da Russland ble stengt som marked «over natten» i august 2014, og en strategi for flere bedrifter ble da å rette større fokus mot produksjon og eksport av andre fiskeslag (Hardy 2015).

En utfordring kan likevel være at aksene fiskeri – industri – marked er noe dekoblet. Industrien ønsker å sikre seg råstoff ut fra en forventning om muligheter og til forpliktelser i markedet. For industrien har man derfor uttrykt en smule bekymring for auksjonssystemet som NVG-silda omsettes innenfor rammen av.

«I 2011 og 2012 var det veldig lav nordsjøsildevote og veldig drastiske kutt i NVG-sildevoten. ... plutselig er det mye mindre råstoff, mens etterspørselen er der. Vi betaler for mye, og våre tyske kunder er ikke villige til å betale mer. Da taper vi penger ... (Abrahamsen og Håkansson 2014)

Denne situasjonen er vel i første rekke et uttrykk for at også den landbaserte industrien ønsker å maksimere omsetningen og inntjeningen, og at forventningene til tider overstiger de realistiske mulighetene. Hovedpoenget her er at store deler av markedet for NVG-sild – i periode med relativt store kvoter baserer seg på omsetning i auksjonsmarkeder også lengre ned i verdikjeden. Dette er i hovedsak eksport til «avlastningsmarkedene». Ubalanse mellom forventninger og faktiske markedsbasert betalingsevne/vilje kan gi økonomiske tap for eksportørene.

En hovedkonklusjon er likevel at sildenæringen har en robust og økonomisk bærekraftig plattform i dagens situasjon. Effektiv produksjon, samt fleksibilitet i forhold til markeder og råstoffbase er viktige faktorer.

## 5.4 Oppsummering

Den 7. August 2014 besluttet russiske myndigheter å forby import av sjømat fra Norge til Russland. Dette var en del av en embargo mellom Vesten og Russland som fulgte av den russiske annekteringen av Krim. Utfallet ble at adgangen til det russiske markedet ble stengt for norsk sjømat – også sild. For sildenæringen har stengningen av dette markedet vært dramatisk fordi Russland inntil 2014 var det største enkeltmarked for NVG-sild. Eksporten av NVG-sild til Russland har vært svært stabil målt i relativ andel av totaleksporten – i snitt mellom 26 og 30%. Det russiske markedet har hatt en stor andel av den totale norske eksporten hvor litt i overkant av hver fjerde NVG-sild som ble eksportert fra Norge mellom 2009 og 2014 gikk til det russiske markedet.

Denne rapporten har tatt for seg hvilke markedsmessige og strukturelle effekter en langvarig stengning av det russiske markedet for sild fra Norge medføre for den norske sildenæringen.

For den pelagiske sektoren i Norge er NVG-sild en av flere fiskearter som utgjør ressursgrunnlaget. Både på fartøy- og industrisiden har det over de siste ti-årene vært en betydelig konsolidering. Hovedtrekket er færre og større, mer effektive enheter. Sildefisket er et typisk sesongfiskeri, der stor kapasitet i fangst og foredling settes inn over en begrenset periode av året. Det overordnede bildet er at produksjonen er styrt av kvotestørrelse på den ene siden og markedsadgang på den andre siden. Markedet for sildeprodukter er delt i to hovedkategorier; a) det nord-europeiske markedet pluss Polen og Litauen og b) øvrige markedsland i Øst-Europa og i Afrika. Frem til august 2014 var Russland et av de viktigste markedene for NVG-sild og sto sammen med landene i kategori a) som et stabilt og robust marked. Det russiske markedet har ikke bare vært et stort marked for norsk sild, det har også vært en viktig stabilisator fordi det var forutsigbart i volum og verdi i motsetning til de såkalte «avlastningsmarkedene». Nå når det russiske markedet er borte er det større volatilitet i sildemarkedet.

Utestengelsen fra det russiske markedet var dramatisk for norsk sildenæring. Men sammenfallet med sterk reduksjon av kvoten på NVG-sild, som var rekord-lav i 2015 med landinger på ca. 180 tusen tonn, gjorde at markedsproblemene ikke ble påtrengende stort for aktørene i verdikjeden (flåte, landindustri og eksportører). Balansen mellom markedsadgang og tilgjengelig råstoff er kritisk for sildenæringen. Slik det ser til å utvikle seg de nærmeste årene vil kvoten på NVG-sild øke, mens markedsituasjonen forblir uendret. Det er derfor viktig at det legges opp til et arbeid med å foreta en systematisk gjennomgang av eksisterende og potensielle markeder for norskprodusert NVG-sild. En slik gjennomgang burde inneholde en nærmere vurdering av markedene i aksene stabile – uforutsigbare, samt en kartlegging av potensielle nye markeder og muligheten for en bedre posisjonering av norskprodusert NVG-sild i utvalgte etablert og nye markeder. Forventningen til et slikt arbeid er at sildenæringen vil kunne øke det totale økonomiske utbyttet.





## 6 Litteratur

- Abrahamsen, M.H. og H. Håkansson 2014 Integrasjon og samarbeid på pelagiske eksportmarkeder. Forskningsrapport 1/2014. Handelshøgskolen BI
- Bendiksen, B.I. 2013 Driftsundersøkelsen I fiskeindustrien, Nofima
- Cadot, O. and M. Malouche 2012 Non-tariff Measures – A Fresh Look at Trade Policies's New Frontier. The World Bank / EBRD Washington DC
- Ceohane, R.O. and J.S. Nye jr. 2012 Power and Independence 4. Ed. Pearson Education
- DNV-GL 17. nov 2018. Request for variation to the MSC Certification Requirement v2.0 FCR-7.24.2.2 for Norwegian Spring Spawning Herring.
- Egeness, F.A. 2010 Markedsutvikling i Pelagisk sektor. En studie av muligheten for større eksport av sild til Egypt. Rapport 44/2010, Nofima
- Elvestad C. og F. Nilssen 2010 Restricting imports to the Russian Food Market: simply an act of protectionism? *Post-Communist Economies* 22 no. 3 pp. 267 – 282
- Elvestad, C. 2014 Bedre Markedsadgang? Nye utfordringer, nye løsninger i handelspolitikken. PhD avhandling. Universitetet i Tromsø
- Hardy, A.M.R. 2015 Handelshindringer I viktige markeder. En casestudie av en norsk eksportbedrift i møte med politiske handelshindringer i viktige markeder. MSc oppgave Handelshøgskolen Nord, Bodø
- Havforskningsrapporten 2017
- ICES 2018 Special Request Advice Ecoregions in the Northeast Atlantic and Arctic Ocean Published 28 September 2018 sr.2018.17 Version 2: 22 October*
- Nilssen, F., V.D Olsen og S. Wiik 2018 Norske Myndigheters Tilrettelegging for Sjømateksport. Opplevde barrierer, mulige forbedringer. Forskningsrapport. Nord Universitet
- Nilssen, F. 2017 Sustainability in Russian Fisheries? *Russian Analytical Digest*, no 204, June

- Parlberg, R.A. 1982 Food as an instrument of Foreign Policy. Proceedings of the Academy of Political Science. Vol 34, no. 3 pp. 25-39
- Standal, D., I. Ratvik, R. Rikardsen 2015 Effekter av strukturering I norsk fiskerinæring. Rapport A-27323, Sintef
- Vassdal, T. 2015 Sluttrapport. FHF-prosjekt 900890 (Om Nigeria som marked for tørrfisk), UiT, Handelshøgskolen I Tromsø
- Wegren, S. K., Nilssen, F. and C. Elvestad (2016): The impact of Russian food security policy on the performance of the food system. Eurasian Geography and Economics, Volume 57, 2016; Issue 6. Pages 671-699.
- Wegren, Stephen K. and Christel Elvestad (2018): Russia's Self-Sufficiency and Food Security: An Assessment. Post-Communist Economies, Volume 30, 2018, Issue 5. Pages 565-587.
- Zilanov, Vjatsjeslav K. (2000): Enkelte tendenser i utviklingen av markedet for fiskeprodukter laget av pelagiske fiskearter i Russland – fortid, nåværende situasjon og fremtidsperspektiv. Økonomisk fiskeriforskning, volum 10:1.





ISBN 978-82-7456-798-6

ISSN 2535-2733

Trykk: Trykkeriet, Nord universitet

[www.nord.no](http://www.nord.no)