

# Fra trailer til tog? Rammebetingelser for handel og transport av norsk oppdrettslaks og ørret til det russiske markedet<sup>1</sup>

Frode Nilssen<sup>1</sup> og Christel Elvestad<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nofima Marked, Nofima Marin AS, Muninbakken 9-13, Breivika, 9291 Tromsø, Norge

<sup>2</sup> Nordlandsforskning, Høgskolen i Bodø, Mørkvedtråkket 30, 8049 Bodø, Norge

---

Norske myndigheter ønsker å flytte mer transport over fra vei til tog. Hva er muligheten for å sende fersk fisk med tog fra Norge til Russland? I denne artikkelen ser vi på kritiske institusjonelle, næringsmessige og logistiske forhold som vil ha betydning en eventuell alternativ transportløsning.

Tradisjonelt har man i Europa utviklet et svært velfungerende transportsystem for distribusjon av fersk oppdrettslaks. I de senere årene har det imidlertid kommet sterkt påtrykk innen EU og Norden mot å legge om til mer bruk av jernbane. Flere store forskningsprogram i regi av EU og de nordiske landene har vært satt i gang. På denne bakgrunn har det også vært gjennomført innledende analyser av mulighetene for å få dette til også for frakt av oppdrettslaks til det europeiske Russland (Nilssen & Elvestad 2010).

Formålet med denne artikkelen er å drøfte mulighetene for, og gi en kortfattet vurdering av hvilket handlingsrom som finnes med hensyn til å flytte en vesentlig del av transporten av fisk til Russland over fra trailer til jernbane. Innenfor rammen av dette foretas det også en vurdering av kritiske markedsmessige og institusjonelle forhold som vil ha betydning for utviklingen av handel og transport av fisk til Russland.

Den videre presentasjonen i artikkelen er organisert som følger. Innledningsvis beskrives utviklingen i det russiske markedet for fisk, bakgrunnen for dagens markedsstruktur, samt dagens importregime for matvarer i Russland. Deretter foretas det en analyse av de politiske og institusjonelle rammebetingelsene som kan ha betydning for endringen av transport ved import av fisk. I tillegg analyseres de næringsmessige og logistikkmessige forhold på russiske side som vil kunne påvirke utviklingen av fysisk distribusjon av fisk fra Norge til Russland. Artikkelen er således et innspill til de innledende vurderinger av mulighetene for og retningen i et eventuelt videre arbeid med transportløsninger av fersk fisk til Russland og Øst-Europa.

I arbeidet har det vært lagt til grunn at det skulle fokuseres på potensialet for frakt av fersk kjølt oppdrettsfisk med tog til Russland. I 2009 ble det transportert ca 71 tusen tonn oppdrettslaks samt 41 tusen tonn oppdrettsørret til Russland, stort sett utelukkende fersk kjølt fisk. En betydelig del av disse volumene går fra nordnorske oppdrettsbedrifter til Russland via Finland med trailer, men også fisk fra lengre syd i Norge kommer inn til Russland med trailer via Finland. Analysene som gjøres støtter seg til intervju med en rekke russiske myndighetspersoner og russiske næringsaktører. Tilgjengelig annenhåndsinformasjon som russiske aviser, journaler, internettkilder og offentlig tilgjengelige dokumenter er også benyttet for å sikre et bedre fundament for funnene og drøftingen i notatet. Respondentene har stilt krav om konfidensialitet, og derfor er det ikke direkte kildehenvisninger til disse.

## Markedsmessig utvikling: Eksport av oppdrettsfisk fra Norge til Russland

Norsk eksport av fisk til Russland har økt til et volum og verdi som gjør at Russland i dag fremstår som et av de viktigste markedene for norsk fisk. Eksporten av opp-

drettsfisk har vokst til betydelige størrelser, og Russland er nå det viktigste enkeltmarkedet for norsk oppdrettsfisk med en verdi på i overkant av 2,9 milliarder kroner i 2009. Som Figur 1 viser har det vært en jevn og sterk vekst i eksporten av oppdrettsfisk til Russland helt siden den spede begynnelse i 1993 og frem til i dag. Unntaket er 2006, da den russiske føderale Vete-

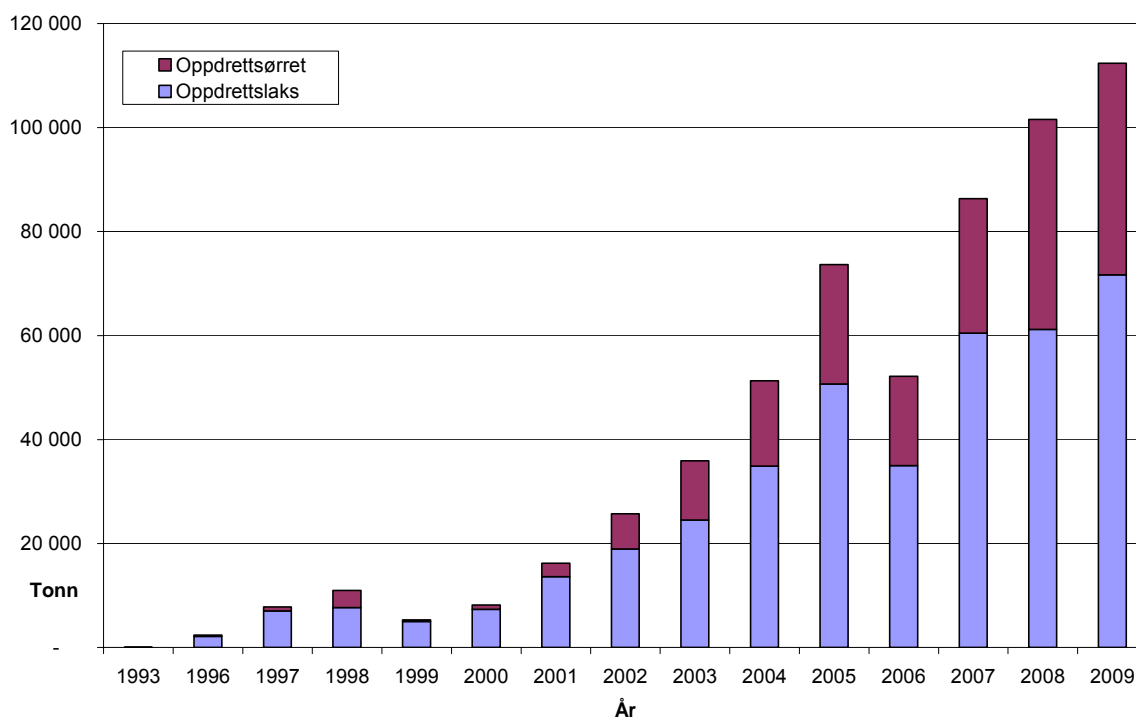
rinærtjenesten etablerte handelsbegrensninger på norsk oppdrettsfisk til Russland. Hittil i 2010 har veksten i eksporten av oppdrettsfisk til Russland fortsatt ytterligere.

Etter Sovjetunionens fall har man opplevd en enorm vekst i den russiske økonomien, der naturressurser – med olje og gass som bærebjelkene – har spilt og spiller en dominerende rolle i utviklingen. Mange internasjonale analytikere peker på positive makroøkonomiske indikatorer for landet. Lavere arbeidsledighet, økende inntekter, styrking av sentral infrastruktur og med nedbetalt utenlandsgjeld og fortsatt høye energipriser ser den videre økonomiske utviklingen lys ut. Russland gikk ut av 2006 med det 8. strake året med økonomisk vekst med et snitt på 6,7 % årlig siden 1998. Sett fra norsk side og spesielt innen fiskerisektoren har denne utviklingen vært positiv hvor man har fått tilgang til et stort, kjøpekraftig og geografisk nærtliggende marked (SSB 2010).

Etter at markedsøkonomien, i kombinasjon med opphøret av statlige overføringer,

tok sitt jerngrep om den post-Sovjetiske fiskerinæringen ble resultatet blant annet at det betydelige fjernfisket ble kuttet ut fordi det ikke var regningsssvarende. Dermed opphørte store deler av de tradisjonelle leveransene av pelagisk fisk fra egen flåte til det russiske markedet. I tillegg valgte en stor del av de gjenværende fiskeriforetakene å selge fisken sin til vestlige markeder for bra betaling og inflasjonsstabil valuta (Nilssen *et al.*, 2005; Nilssen, 2002).

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



Kilde basisdata: Eksportutvalget for fisk/SSB

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

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

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

På begynnelsen av 1990-tallet, da importen av fisk til Russland var et nytt fenomen var det mange ulike tilpasninger, og varene gikk gjerne gjennom flere mellommenn i ulike land før de endelig kom frem til en russisk produsent. Eksempelvis handterte Baltikum en betydelig del av handelen med fisk mellom Norge og Russland. På denne veien kunne både kvaliteten ha blitt forringet, verdien på varene ha endret seg slik at toll – og avgifter som skulle betales ble lavere enn den kanskje skulle ha vært. Fra myndighetenes side har det i løpet av årene vært innført flere tiltak for å demme opp for dette. Men et økonomisk haltende Russland med et samfunnsmaskineri preget av institusjonelle imperfeksjoner – karakterisert av enkelte som den russiske bjørn i knestående - har nok bidratt til at både gjennomføringsevnen og makten bak tiltakene ikke var helt optimal i årene etter oppløsningen av Sovjetunionen. Men ved inngangen til det nye årtusen har den russiske bjørnen kommet seg opp fra knestående med nedbetalt utenlandsgjeld og solid økonomi, samtidig som de etter hvert var blitt et viktig markedsland for en lang rekke nasjoner både i Europa og Ame-

rika. For Norge kan betydningen av det russiske markedet illustreres ved at Russland gjennom flere år har vært blant de største enkeltmarkedene både for norsk oppdrettsfisk og pelagisk fisk. At også oppdrettsfisk (laks og ørret) har blitt et viktig produkt i Russland viser ikke bare at Russland produserer mindre fisk for hjemmemarkedet - men også at det er et kjøpekraftig publikum i landet som etterspør fisk av høy kvalitet (Elvestad & Nilssen, 2010).

Det russiske markedet for sjømat fra Norge er uten tvil betydelig både innenfor pelagisk sektor og oppdrettslaks- og ørret. I den alt overveiende delen er markedet avgrenset til det europeiske Russland – vest for Ural. Mønsteret i vareflyten er – grovt forklart, at hovedandelen av de ca 240 tusen tonn sild (rund, butterfly-filet og filet) går med båt til St. Petersburg, Kaliningrad, og Klaipeda, mens oppdrettsfisken i hovedsak finner veien til det russiske markedet på trailer enten gjennom Finland eller via Sverige og Baltikum. Fra Nord-Norge er det Finland via Helsinki/Vyborg til St. Petersburg som er hovedinnfallsporten. Det har også vært noen spede forsøk med transport via Murmansk.

## Dagens importregime - Den russiske veterinærtjenestens rolle

Veterinærtjenesten ble opprettet i 2004 som en del av den administrative reformen i Russland. Ett av de viktige formålene med denne reformen var å etablere egne fristilte tilsynsorgan (kontrollorgan) som hadde organisatorisk plassering utenfor ministerier og faginstitusjoner i forvaltningen (Den russiske føderasjons regjering 2005). Begrunnelsen for at de skulle være fristilt organisatorisk var at de skulle kontrollere næringsutøvelsen og forvaltningsrollene, og hindre korrupsjon og uønskede interne økonomiske transaksjoner. Det ble opprettet slike tjenester for langt de fleste næringsgrener som hadde tilknytning til utnyttelse av naturressurser.

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

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

Sett i ettertid kan det kanskje antydes at de innledende anklagene fra den russiske Veterinærtjenesten kanskje snarere var et

instrument for å sette i gang prosessen med etablering av et nytt kontrollregime, heller enn å påpeke faktiske funn av skadelige mengder fremmedstoffer i norsk oppdrettsfisk som var eksportert til Russland (Elvestad & Nilssen, 2010). I løpet av de påfølgende årene fra desember 2005 og til januar 2009 gikk man fra norsk side gjennom en serie tilpasninger etter krav fra den russiske Veterinærtjenesten, sentrale elementer var:

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

Uten å gå nærmere inn på godkjenningsordningen og dynamikken i denne kan man slå fast at det fra russisk side er etablert et rigid, ekstremt arbeidskrevende system. Samtidig er det også et system som det er vanskelig å omgå for kreative næringsutøvere - der noen har blitt beskyldt for unndragelser av toll- og avgifter mv og bruk av forfalskede skipningsdokumenter. Under det nye regimet er slike typer skatte- og avgiftsunndragelser tilnærmet umulig. Fra russiske myndigheters side blir dette hevdet å være ett av flere viktige argumenter for innføringen av den strenge markedsadgangskontrollen. Videre er matvaresikkerhet og mattrygghet to andre sentrale faktorer som hele tiden har vært fremmet som viktige mål fra russisk side. Russiske føderale myndigheter har gjentatte ganger understreket betydningen av matvaresikker-

het (egenforsyning vs. import) og at dette er en løpende viktig vurdering i forhold til importen av matvarer. Kontrollen med importen av næringsmidler som styres av Veterinærtjenesten har gitt dem en betydelig maktposisjon i det russiske forvaltningsapparatet. Veterinærtjenestens hovedansvar er matvaretrygghet – at maten faktisk ikke er farlig å spise. Veterinærtjenestens leder Sergej Dankvert har imidlertid ved flere anledninger uttalt at Veterinærtjenesten også har tatt et ansvar for matvaresikkerheten i den forstand at de har tatt/fått ansvar for å sikre at ikke en enkelt leverandørnasjon blir for dominerende i forhold til importbehovet i Russland.

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

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

I perioden med Putin og Medvedev som presidenter har mer makt og beslutningsmyndighet gått til Moskva på bekostning av regionale organer, samtidig som det har

skjedd en sterk reetablering av statlig kontroll over økonomien (Hønneland & Blaikkisrud, 2000). Videre har de nye tilsynsorganene i Russland fått en sentral rolle i den russiske omgangen med utenlandske aktører, enten det dreier seg om import eller direkte økonomisk aktivitet på russisk jord innen matvaresektoren (OECD, 2009). I Russland er fiskerinæringen en strategisk næring. Handel, import og transport av varer av strategisk betydning involverer en rekke føderale strukturer deriblant; Transportministeriet, Ministeriet for handel og økonomisk utvikling, Innenriksministeriet, Grensetjenesten, Tolltjenesten, Veterinærtjenesten og Fiskeribyrået, for å nevne noen av de sentrale her. I denne relativt tidlige fasen er det imidlertid i første rekke tre føderale instanser som er kritiske premisleverandører for det videre arbeidet; Den russiske føderale Veterinærtjenesten, Det russiske føderale Fiskeribyrå og Tollmyndighetene. Det statseide russiske jernbaneløpnet er også en aktør i denne diskusjonen. I tillegg er dialogen mellom disse myndighetsorganene og de fire store importørene en sentral faktor.

Sett fra russiske myndigheters side er import av fisk å betrakte som konkurranse med egen industri. Fiskerisektoren er fortsatt en strategisk sektor. Dette innebærer at den blant annet har en viktig funksjon og rolle i forhold til å sikre egenforsyningen av matvarer til Russland. Selv om det russiske føderale Fiskeribyrået har ansvaret for den russiske fiskerinæringen og forvaltning av, og kontroll med biologiske vannressurser, har en betydelig del av Fiskeribyråets offentlige utspill og fremlegg de senere årene knyttet seg til viktigheten av å sikre at næringen kan bidra med forsyninger av matvarer til det russiske markedet. I denne diskursen har særlig Fiskeribyråets leder, Andrej Krajnij, fokusert på økt russisk egenproduksjon av sjømat, samtidig som han har kommet med negative utfall mot importert fisk – der norsk oppdrettsnæring og oppdrettsfisk har stått som mottager av deler av kritikken. Det er også verd å føye til her at blant andre statsminister Putin,

president Medvedev og regjeringens ansvarlige for fiskerinæringen, første viseminister Zubkov, alle har fulgt samme retoriske spor som Krajnii når det gjelder behovet for å styrke de russiske fiskeriene, og at fisken bør og skal landes og omsettes på hjemmemarkedet. I denne diskursen uttales det gjerne at importfisk er uønsket og ofte av dårlig kvalitet, noe som understreker betydningen av å sikre forsyningen til Russland med egenfanget fisk.

I løpet av de siste to ti-årene har Russland fokusert langt mer på egenforsyning og forsøkt å legge an både incentiver og føderale reguleringer for å oppnå dette. Som ansvarlig for en av de strategiske sektorene har Fiskeribyrået laget en plan for hvordan egenforsyningen av fisk skal øke fra de om lag 3,7 millioner tonn i dag og til nær det tredobbelte innen utgangen av år 2020. I dette planarbeidet er det ikke lagt opp til at importen av fisk skal øke. Tvert om legges det for dagen klare ambisjoner om at importen gradvis skal reduseres (Den Russiske Føderasjons Regjering 2008). Som et ledd i arbeidet med å øke egenproduksjonen har Fiskeribyrået gjennomført flere tiltak for å stimulere til økte leveranser av egenfanget fisk til hjemmemarkedet, samt bedret distribusjon av fisk fra Det russiske fjerne Østen til det europeiske Russland – der ca 70 % av befolkningen i den russiske føderasjonen bor. Av disse tiltakene er det bare tiltak i forhold til russiske fangster som de har maktet å gjennomføre samt å stille til disposisjon flere isotermiske jernbanevogner for frakt av fisk fra det russiske fjerne Østen til sentral-Russland. Det er likevel viktig å understreke at bedret transport av fisk fra det nordvestrussiske fiskerikomplekset (Murmansk, Arkhangelsk og Karelen) og fiskerikomplekset i Det russiske fjerne Østen til sentral-Russland har vært et viktig mål. Dette har i første rekke vært tenkt gjennomført ved hjelp av jernbanefrakt. I 2009 la lederen i Fiskeribyrået, Andrej Krainii, igjen frem et forslag om å få til en ordning med reduserte togtariffer for fisk i høyseongen fra Det russiske fjerne Østen til

sentral-Russland, men lyktes ikke med det. Blant annet møtte forslaget sterk motstand i Moskva.

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

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

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

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

For øvrig har Veterinærtjenesten så langt vist at de ikke ser ut til å ha spesiell interesse av å begrense handelen som sådan gitt at importen ikke overstiger et kritisk nivå. Som tidligere indikert har importen av oppdrettsfisk fra Norge vokst jevnt, med unntak av en liten "dip" i 2006 grunnet Veterinærtjenestens importrestriksjoner (Elvestad & Nilssen, 2010).

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

For det russiske jernbaneverket vil spørsmålet om en mulig transport av fisk med jernbane fra Norge til Russland ventelig ikke bli vurdert som et prosjekt med stor kommersiell interesse. Det totale eksportvolumet av oppdrettsfisk fra Nord-Norge til Russland for 2009 utgjør omtrent 21 tusen tonn oppdrettslaks- og ørret. Dersom hele dette volumet skulle fraktes over med jernbane ville det tilsvarer omtrent 11 vognsett per måned, eller drøyt to per uke. (5 vogner

- 1 service- pluss 4 transportvogner – med samlet kapasitet på 160 tonn fisk), hvilket er marginalt sett i et russisk perspektiv. Et annet moment er negative erfaringer knyttet til leveringssikkerheten, fordi det ligger økonomiske incentiver til å holde på varene lenger enn strengt tatt nødvendig fordi man da generer ekstra inntekter for mellomlagring av varene.

### **Næringsmessige og logistikkmessige forhold**

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

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

I praksis går all fersk kjølt oppdrettsfisk fra Norge til Russland med trailere, der svært mange av disse opereres og kontraheres av den russiske part. Dette er begrunnet ut fra transportkostnader og til handteringen av toll, veterinær og generell grensekontroll ved inngangen til Russland. Dagens praksis er at den ferske kjølte oppdrettsfisken selges "ex works"<sup>iii</sup> til russisk importør. Dette er risikoavlastning for eksportørene i og med at de russiske importørene overtar det legale ansvaret for varene fra de settes på traileren på det norske anlegget. I tillegg tar den russiske part seg av all dokumenthandtering og myndighetskontakt i forbindelse med importen fra Norge inn til Russland. Det er klare fordeler at det er russiske aktører som selv håndterer de russiske kontrollorganene ved grense-

passering inn til Russland. Totalt sett sparer det eksportørene for administrativ kapasitet som alternativt måtte ha brukt ressurser på å planlegge og å handtere transporten og importprosessen helt eller delvis.

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

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

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

instrument i Europa, er det lite som tilsier at denne type instrumenter vil bli adoptert i Russland.

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

Selv om de store næringsaktørene i Russland i utgangspunktet har en positiv holdning til bruk av jernbane for frakt av fersk fisk fra Norge til Russland er det også motforestillinger. Fra russisk side gis det uttrykk for at det vil kunne være utfordringer med bruk av jernbanefrakt fremfor trailer fordi det er usikkert hvordan det legale ansvaret vil være mellom eksportør og importør. Noen russiske næringsaktører pekte også på at det i utgangspunktet ikke ser ut til å være gunstig å ta inn så store partier som et jernbanealternativ vil innebære, siden dette vil medføre lagerbehov og holdbarhetsproblemer med den ferske fisken som kan bli vanskelig å handtere. Ved bearbeide og fryste produkter vil det kunne være mer aktuelt med større partier. Videre gir større bulklaste mindre fleksibilitet og skaper økt usikkerhet/risiko i forbindelse med omlasting til ulike foredlingsanlegg i regionene og for salg og videre distribusjon til nedstrøms kunder. Det er også slik at flere mindre produksjonsbedrifter kjøper norskprodusert oppdrettsfisk fra de store importørene, der trailerne i dag kan rutes direkte til disse mindre bedriftene. Ved togtransport vil man etablere et behov for en ny tilførselstjeneste fra endestasjonene og ut til produksjonsbedriftene.

Transport med jernbane vil ut fra et generelt perspektiv kunne betraktes som en fordel fordi det gir bedre tilførsel av fersk fisk ettersom det er snakk om skipninger av



større volumer – hver på minimum 160 tonn – tilsvarende åtte - ti trailerlass. Importørene er i prinsippet også positive fordi dette vil kunne gi en enklere transport forutsatt at man kan benytte seg av transport direkte til anleggene/hub og foreta veterinærinspeksjon og tollklarering der. De to – tre største importørene har også en antagelse om at de skal kunne få slippe kravet om tollklarering på grensen, og at dette og veterinærinspeksjon skal kunne foretas ved anlegget i tilknytning til lossing fra jernbanevognene. Det er fra importørenes side også forventning om at jernbanefrakt vil være billigere enn trailertransport. Russiske logistikkeksperter avviser imidlertid dette ettersom de fastholder at volumene vil være for små, og distansen for kort til å kunne oppnå gunstigere fraktrater med jernbane fremfor trailertransport.

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

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

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

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

I dag er det mangel på isotermiske vogner i Russland. Det er lite sannsynlig at denne knapphetsfaktoren vil bli rutet inn mot frakt av oppdrettsfisk fra Norge til Russland.

Mulige problemer med tilstrekkelig returfrakt til Norge. Hvis man bruker tog er man avhengige av returtransport. Dette kan være problematisk. Ellers vil man få doble tolltariffer – dette gjelder spesielt Norge og norsk eksport av fisk til Russland.

Fraktkostnadene vil bli høye for mindre volum og kortere strekninger (eksempelvis (Narvik) - St. Petersburg-Moskva. Ventelig vil jernbanefrakt av fersk oppdrettsfisk bli vesentlig dyrere med tog enn trailer. Dessuten kommer en mulig forsinkelse i transporten som et risikoelement, fordi det ligger økonomiske incentiver for "handleren" på russisk side å holde på varene fordi man da får ekstra inntekter for mellomagring av varene.

Det vil være et krav om tollklarering og veterinærinspeksjon på grensen Finland-Russland. Dersom det er snakk om store volumer er det også nødvendig å samarbeide med føderale strukturer, eksempelvis Innenriksministeriet og Jernbaneverket.

Uavhengig av om varene kan sendes helt frem til bestemmelsesstedet før inspeksjon (toll- og veterinær) må containerne uansett plomberes av autorisert personell ved lastepunktet (Narvik). Behov for omlasting i Narvik skaper usikkerhet i forhold til ansvar ettersom varene per i dag i all hovedsak selges "ex works" med trailer. Det er usikkert hvordan dette vil fungere dersom man går over til jernbanefrakt fra Narvik, og et nytt behov for inntransport fra fabrikk til distribusjonsnav i Narvik.

Videre ble det også stilt spørsmål ved om dette faktisk er interessant for importørene. Det ble blant annet pekt på at de fleste produksjonsbedriftene hadde begrenset lager- eller kjølefaciliteter. Videre ble det også hevdet at det russiske jernbanelaget hadde mangel på isotermiske vogner, og at det manglet generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitetsmessig god handtering av fersk kjølt fisk. Frakt av fisk med isotermiske vogner fra det russiske fjerne Østen til sentral-Russland var i dag det som hadde klart høyest prioritet. Hvis jernbanefrakt av fersk kjølt oppdrettsfisk var et sterkt ønske fra norsk side ville det ventelig fremkomme ønske om at Norge skulle kunne bidra med realiseringen av dette økonomisk. Eksempelvis kunne Norge kanskje bidra gjennom Joint Venture-prosjekter. Som nevnt, har man opplevd problemer med at last kan bli stående på stasjonen unødig lenge fordi dette gir ekstra inntekter for stasjonen. For å omgå problemene ville man måtte etablere en egen ny stasjon med fryse/kjølelager tollklarering og veterinærinspeksjon. Per i dag er det kun tollklarering på grensen. Fiskeribrået ville kunne overta handteringen av kontrollen som Veterinærtjenesten har per i dag, men dette er en kamp som pågår nå, og som det er vanskelig å spå utgangen av.

## Oppsummering

Etterspørselen etter fisk i det russiske markedet har gitt en jevn vekst av eksporten av oppdrettsfisk fra Norge. Eksporten fra

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

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

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

Det skal imidlertid ikke underslås at de to-tre største importørene av fisk i Russland er store økonomiske aktører som har

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

En viktig innvending vi har registret fra russisk hold er om det er logistikkmessig tilrådelig å etablere et transportsystem med jernbane fra Narvik fordi det vil kreve omfattende inntransport som det trolig vil være vanskelig å få til. Dette er imidlertid forhold som det er avgjørende å undersøke nærmere.

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

Det er videre viktig å peke på at det er klare beskrankninger knyttet til infrastrukturen på russisk side, hvilket har stor betydning med hensyn til å kunne endre transportmønsteret på kort og mellomlang sikt. Det faktum at man har mangel på isoterme vogner samt generell infrastruktur på endestasjonene for en sikker og kvalitets-

messig god handtering av fersk kjølt fisk er kritiske forhold som må vurderes nærmere.

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

## Referanser

- Det russiske føderale fiskeribyrå 2008. Rollen til det russiske føderale fiskeribyrå, godkjent med regjeringsresolusjon i den russiske føderasjons regjering av 11. juni 2008, nr. 444 (Положение о Федеральном агентстве по рыболовству; утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. N 444).
- Elvestad, C. & F. Nilssen (2010). Restricting Imports to the Russian Food Market: Simply an Act of Protectionism? *Post Communist Economies* **22**: 3, (forthcoming).
- Hønneland, G. & H. Blakkisrud (2000). Center-Periphery Relations in Russia's European North. *Polar Geography*, **24**: 1, pp. 27–56.

- Mattilsynet (2009). Memorandum mellom Mattilsynet og den russiske føderasjons Veterinærtjeneste om samarbeid innen området kontroll for sikkerhet ved import og eksport av fiske- og akvakulturprodukter. 16.1.2009
- Nilssen, F & C. Elvestad (2010). Fra trailer til tog? Rammebetingelser for handel og transport av sjømat fra Nordland til det russiske markedet. Rapport 16/2010 Nofima/Nordlandsforskning
- Nilssen, F., B.I. Bendiksen & G. Voldnes (2005). Hva forklarer endringene i torskeleveransene fra Nordvest-Russland? Rapport nr. 5/2005, Fiskeriforskning, Tromsø.
- Nilssen, F. (2002). Economic co-operation in the Barents region: The case of the Russian – Norwegian trade in the Fishing Industry, the NEBI Yearbook, Berlin: Springer (in press).
- OECD (2009). Economic Surveys: Russian Federation. *OECD Economic Surveys*, 6, pp. 1–171. (Complete Edition - ISBN 789264054332)
- Den Russiske Føderasjons Fiskeribyrå (2008). Plassering – om det føderale fiskeribyrå. Vedtak i den russiske føderasjons Regjering av 11.6.2008 nr. 444 (П о л о ж е н и е, о Федеральном агентстве по рыболовству Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации, от 11 июня 2008 г. N 444)
- Den Russiske Føderasjons Regjering (2008). Konsept for utviklingen av fiskerinæringen i den russiske Føderasjon frem til år 2020. Концепция развития рыбохозяйства Российской Федерации на период до 2020 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2003г. no. 1265-р, Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008г. no 1057-р
- Den Russiske Føderasjons Regjering (2005). Vedtak om Tilordning av føderal utøvende myndighet innen gitte funksjoner innen fiskerinæringen o vern av vann-biologiske ressurser Regjeringsvetak av 20. mai 2005, nr. 317. (Правительство российской федерации, постановление от 20 мая 2005 г. n 317. о возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства)
- RBK Daily (2009). Den yngste datteren vil få mer. 27.februar. младшей "дочке" достанется больше
- Statistisk Sentralbyrå (SSB 2010) Eksport av fisk og fiskeprodukter <sup>1)</sup>. Utvalgte varer, rangert etter verdi i 2009. Detaljert varenivå (HS). 2004-2009.

## Sluttnoter

- <sup>1</sup> Denne artikkelen er basert på en rapport fra et prosjekt relatert til nye utfordringer med å gå over til mer miljøvennlig transport innen oppdrettsnæringen.
- ii For en utfyllende beskrivelse se for eksempel "Konsept for utviklingen av fiskerinæringen i den russiske Føderasjon i perioden frem til 2020, vedtatt 21. juli 2008 nr. 1057-r, og Det føderale programmet for "økningen av effektiviteten ved utnyttelsen og utviklingen av ressurspotensialet i fiskeindustrikomplekset i årene 2009–2013. Vedtatt 12. august 2008 – nr. 606
- iii Leveringsstedet er selgers fabrikk eller lager, slik at fortransporten også er for kjøpers regning og risiko.