

Betydningen av tollfrie kvoter for pelagisk fisk til EU

Faglig sluttrapport



Nofima er et ledende matforskningsinstitutt som driver med forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien. Vi leverer internasjonal anerkjent forskning og løsninger som gir næringslivet konkurransefortrinn langs hele verdikjeden.

"Bærekraftig mat til alle" er vår visjon.

Kontaktinformasjon

Telefon: 77 62 90 00

post@nofima.no

www.nofima.no

NO 989 278 835 MVA



Hovedkontor Tromsø

Muninbakken 9–13

Postboks 6122

NO-9291 Tromsø



Stavanger

Måltidets hus

Richard Johnsensgate 4

Postboks 8034

NO-4068 Stavanger



Sunndalsøra

Sjølsengvegen 22

NO-6600 Sunndalsøra



Ås

Osloveien 1

Postboks 210

NO-1433 ÅS



Bergen

Kjerreidviken 16

Postboks 1425 Oasen

NO-5844 Bergen

Rapport

<i>Rapportnummer:</i> 17/2022	<i>ISBN:</i> 978-82-8296-719-8	<i>ISSN:</i> 1890-579X
<i>Dato:</i> 24. juni 2022	<i>Antall sider + sider vedlegg:</i> 74 + 10	<i>Prosjektnummer:</i> 13457
<i>Tittel:</i> Betydningen av tollfrie kvoter for pelagisk fisk til EU		
<i>Title:</i> The importance of tariff-free quotas on pelagic fish to the EU		
<i>Forfatter(e):</i> Arne Melchior (NUPI), Audun Iversen, Bjørn-Inge Bendiksen, Ove Johansen & Bent Dreyer		
<i>Avdeling:</i> Næringsøkonomi		
<i>Oppdragsgiver:</i> Nofima AS		
<i>Eksternt prosjektnummer/Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 901696		
<i>Stikkord:</i> Tollfrie kvoter, markedsadgang, foredling		
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> Se kapittel 1		
<i>English summary/recommendation:</i> See Chapter 1		

Forord

Denne rapporten er et av hovedresultatene fra prosjektet “Betydningen av tollfrie kvoter for eksport av pelagisk fisk til EU” eller i kortform Tollkvote EU, prosjekt nummer 901696 finansiert av FHF (Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering i 2021–2022). Prosjektet er et samarbeid mellom NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt) v/Arne Melchior, og Nofima med Audun Iversen som hovedansvarlig og Bent Dreyer, Bjørn-Inge Bendiksen og Ove Johansen som prosjektdeltakere. Arne Melchior har vært prosjektleder, mens Nofima har vært administrativt hovedansvarlig.

Et mål med prosjektet har vært å bringe sammen NUPIs kompetanse på internasjonal handelspolitikk og Nofimas kompetanse på industriell økonomi og ressursforvaltning, for dermed bedre å belyse viktige problemstillinger for norsk pelagisk sektor. Prosjektet kombinerer derfor ulike metoder, fra statistisk analyse med millioner av observasjoner, til case-studier som belyser bedriftenes strategier og handlingsvalg. Denne rapporten er et felles resultat av dette arbeidet. I tillegg til rapporten vil det bli publisert to akademiske artikler fra henholdsvis Nofima og NUPI. Vi viser til FHF's prosjektside <https://www.fhf.no/prosjekter/prosjektbasen/901696/> for informasjon om ulike publikasjoner fra prosjektet.

De tollfrie kvotene for pelagisk sjømateksport til EU er del av Norges forhandlinger med EU om dette samt om de såkalte EØS-midlene, som startet i juni 2022. Vi håper at resultatene fra prosjektet kan være til nytte ikke bare for næringsaktørene, men også som bakgrunn for disse forhandlingene. Vi takker FHF for den finansielle støtten til prosjektet. Prosjektet er gjennomført innenfor en kort tidsramme, og har gitt nyttige erfaringer for videre tverrfaglig samarbeid i fortsettelsen.

Oslo/Tromsø, 24 juni 2022

Arne Melchior (prosjektleder)

Audun Iversen (prosjektansvarlig Nofima)

Innhold

1	Sammendrag	1
1.1	English summary	2
2	Bakgrunn og beskrivelser	5
3	Problemstilling og formål	6
3.1	Prosjektets effektmål	6
3.2	Prosjektets resultatmål	6
4	Metode og prosjektgjennomføring	7
4.1	En ny database for EUs handel	7
4.2	Organisering av arbeidet og metodebruk i ulike deler av arbeidet	9
5	Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon	11
5.1	Deskriptiv analyse: Handel med EU og tollfrie kvoter	12
5.1.1	Norges fangst og eksport av pelagisk sjømat: Hovedmønster	12
5.1.2	EUs import av pelagisk sjømat og Norges markedsandeler	17
5.2	Handelspolitisk analyse	20
5.2.1	Tollnivåene for pelagisk import i EU	21
5.2.2	Nærmere om de tollfrie kvotene for pelagisk	24
5.2.3	Tollfrie kvoter i EUs handelspolitikk: prinsipielle aspekter	26
5.2.4	Et økonomisk regnskap for de tollfrie kvotene	28
5.3	Næringsøkonomisk analyse	31
5.3.1	Kvotepolitik og fangst i pelagisk fiskeri	31
5.3.2	Råstoffmarkedet og råstofftilførsel til norsk industri	34
5.3.3	Industristruktur	36
5.3.4	Lønnsomhet og kostnadsforhold i pelagisk industri	38
5.3.5	Produktportefølje i konsumindustrien	40
5.3.6	Produksjon for og handel med sild og makrell i norsk varehandel	41
5.3.7	Prisdannelse og marginer: sildespann som eksempel	43
5.3.8	Tyskland og Polen – Europas største markeder for sild	44
5.3.9	Konsentrasjonsgrad blant eksportører i pelagisk konsumindustri	49
5.4	Casestudier: Hindrer tollregimet foredling i Norge?	50
5.4.1	Verdikjeder for sild og makrell	51
5.4.2	Verdikjeden for makrellfilet/-flaps	54
5.4.3	Bedriftenes utfordringer ved ulike typer kvoter	58
5.5	Strategiske alternativer for dagens produsenter av marinerte sildeprodukter	60
5.5.1	Videreforedling i Norge?	61
5.5.2	Foredling innenfor EU?	66
5.5.3	Diskusjon	68
5.6	Koblinger mellom fiskeriforvaltning og markedsadgang?	70
6	Hovedfunn	72
7	Leveranser	73
8	Referanser	74
	Vedlegg	i

1 Sammendrag

Sjømaten har alltid vært en bærebjelke i norsk økonomi, men dagens situasjon med eksport av store mengder ubearbeidet sjømat betyr at vi «gir fra oss» store mengder råstoff som kunne gitt både arbeidsplasser og økt verdiskaping i Norge. Norsk pelagisk industri har hatt god råstofftilgang, og god verdiøkning på produktene som eksporteres. Samtidig er det flåten som tjener penger, mens konsumindustrien har lav verdiskaping og lav lønnsomhet. Næringen eksporterer i hovedsak lite foredlede produkter. En viktig årsak er høy toll på bearbejdede produkter. Tollfrie kvoter avhjelper denne situasjonen noe, men med midlertidige kvoter, og usikkerhet rundt fornyelsen av disse, oppleves usikkerheten stor for bedrifter som vurderer å investere i bearbejding i Norge.

På kort sikt er situasjonen med manglende resultater i forhandlingene mellom Norge og EU, og tollfrie kvoter som ikke fornyes i tide, et akutt problem for enkeltbedrifter som blir sittende med store lager av varer som vanskelig kan omsettes uten tap. På lenger sikt vil den generelle markedsadgangen være viktig for foredlingsgraden for norsk sjømat.

I prosjektet har vi analysert tollregimets betydning for handel og foredlingsgrad med både kvalitative og kvantitative metoder. For å kunne drøfte dette behøver vi også å forstå de mer generelle vilkårene for å kunne drive foredling av sjømat i Norge, som kostnads- og velferdsutvikling, konkurranseevne og global arbeidsdeling, og se dem i sammenheng med handelspolitikken og markedsadgangen. Vi har brukt ulike analysenivåer for å forstå flere aspekter av problemstillingen. Den generelle/overordnede analysen er på næringsnivå, mens casestudier tar bedriftenes perspektiv og ser på de tollfrie kvotenes betydning for utvalgte bearbejdede produkter.

For handelsanalysen i prosjektet er det bygd opp en ny database for EUs import, toll og tollkvoter overfor alle land i 2000-2020. Under 1/3 av Norges pelagiske eksport går til EU, og NUPIs analyser viser at Norges markedsandel i EU er synkende over tid. Analysen viser at en hovedgrunn til dette er at sjømat har høy toll i EU. Den empiriske analysen av EUs import fra alle land viser at sjømat har høy prisfølsomhet: 1 % høyere toll for et leverandørland (for eksempel Norge) gir 9 % lavere volum. For pelagisk eksport er den gjennomsnittlige tollens 16 % og prisfølsomheten enda høyere enn gjennomsnittet for sjømat. Ut fra dette er norsk eksport av pelagisk sjømat til EU i utgangspunktet redusert med 84% som følge av høy toll. Til gjengjeld har Norge tollfrie kvoter og tollfrie perioder som bidrar til økt eksport. Men analysen viser at nettoresultatet av toll og tollfrie kvoter er høy beskyttelse fra EUs side som reduserer handelen betydelig.

Samtidig må vi se dette opp mot at 70–75 % av norsk sild går til EU, en andel som har økt fra rundt under 40 % før 2010. For produktkategorien fryst sildefilet har nærmere 90 % gått til EU de siste 7 årene og for mer bearbejdede sildeprodukter går praktisk talt 100 % til EU. For makrell EU har vært en stor fangstaktør på makrell, spesielt fram til Storbritannia forlot EU. EU har stått for 40 % av makrellfangstene i Nord-Atlanteren og har fram til 2020 selv vært en netto eksportør av makrell. I en del markeder møter norsk pelagisk industri således produsenter i EU som konkurrenter på makrell.

Den handelspolitiske analysen i prosjektet viser at EU siden 2011 har doblet antall tollfrie kvoter totalt, med økt bruk av disse for industrivarer som metaller og kjemisk. Sjømat er sektoren med høyest toll og relativt flest tollfrie kvoter i EU, og Norge er her på «kvotetoppen». Dette står i strid med mål om å redusere kvantumsreguleringer i handelen, og betyr at Norge for en viktig eksportsektor behandles «nesten som Kina».

Den næringsøkonomiske analysen i prosjektet viser at det har vært en sterk strukturering av pelagisk konsumindustri i Norge de siste 20 årene. Det har skjedd en betydelig reduksjon i antall anlegg i drift og en enda større reduksjon i antall aktører, der de tre største nå står for rundt 70 % av råstoffkvantumet

av sild, makrell og lodde. Samtidig har det vært en bedring i lønnsomheten i pelagisk konsumindustri, særlig sammenlignet med annen villfangstbasert fiskeindustri.

På produksiden har stadig mer av silda blitt fordlet til filet, mens makrelleksporten fremdeles domineres av rundtfrost makrell. Sildefiletten, enten den er fryst eller kryddersaltet/eddikbehandlet går i all hovedsak til EU. Her blir den videreforedlet til marinerte produkter, salatprodukter og hermetikkprodukter, der de viktigste og markedene er i Tyskland og Polen. En gjennomgang av tysk videreforedlingsindustri viser at denne industrien domineres av store aktører, etter mange år med sterk strukturering. De fire største tyske aktørene har nesten 2 500 ansatte knyttet til foredling av sild og makrell ved sine fabrikker i Tyskland, Polen og Litauen. Flere tyske produsenter har flyttet mye av sin produksjon til enten Polen eller Litauen.

Også i Polen domineres industrien av store aktører selv om det her er flere produsenter. Den største aktøren på foredling av sild og makrell har alene 2 500 ansatte ved sine fabrikker. Mange av produsentene i Polen leieproduserer for både industriaktører og for varehandelen i en rekke land, der Tyskland er det største og viktigste markedet. Strukturendringene i Tyskland og Polen må også sees i sammenheng med utviklingen og konkurransesituasjonen i varehandelen. I Tyskland, der fire større aktører dominerer, alle med egne lavpriskjeder, er priskonkurransen sterk og prisnivået på mye av silde og makrellproduktene i dagligvarehandelen ligger under det vi kjenner fra Norge. Det er et stort innslaget av varehandelens egne merkevarer også på produkter av sild og makrell, enten det er lavpris- eller premiummerker, og mye av dette er produsert i Polen.

Casestudiene i prosjektet viser at det er flere faktorer som tyder på muligheter for å flagge hjem produksjon av bearbejdede produkter. Foredlingsbedrifter i EU har lagt ned deler av sin kapasitet, kvaliteten på produktene blir bedre når de produseres på ferskt råstoff, "oppblåsbar" plastemballasje har tatt bort ulempene ved transport av tomme glass, og norsk industri har muligheter for stor grad av automatisering. Foredling nær råvarekilden gir tilgang til ferskt restråstoff, og dermed gode verdiskapingsmuligheter i Norge. På den andre siden har Norge fortsatt et høyt lønns- og kostnadsnivå, lang vei til markedet, med krevende og dyr logistikk og begrenset markedskunnskap. Mye tyder på at den usikkerheten som skapes av usikre kvoter hemmer investeringer i Norge, og reduserer sannsynligheten for at bearbeiding basert på norsk råstoff flyttes "hjem".

Både de kvantitative og kvalitative analysene viser at lav toll vil være bedre enn dagens situasjon, med en høy toll og tollfrie kvoter. Alternativt kan tollkvotesystemet for sjømat forenkles, med færre og større tollfrie kvoter. Analysen viser også at Norge tapte terreng ved EUs østutvidelse, og kvotene som da ble gitt bør bli juridisk permanente og ikke gjenstand for reforhandling i fase med EUs budsjettperioder.

1.1 English summary

Seafood has always been an important part of the Norwegian economy, but the current situation of exporting large quantities of unprocessed seafood means that we "give up" large quantities of raw material that could have provided both jobs and increased value creation in Norway. The Norwegian pelagic processing industry has had good access to fish, and a steady increase in the value of the products exported. But while the fleet is very profitable, the pelagic processing industry has low value creation and low profitability. The industry mainly exports raw material or semi-processed products. An important reason is high tariffs on processed products. Tariff-free quotas remedy this situation somewhat, but with temporary quotas, and uncertainty surrounding their renewal, there is considerable uncertainty for companies considering investing in processing in Norway.

In the short term, the lack of results in the negotiations between Norway and the EU, and tariff-free quotas that are not renewed on time, is an acute problem for individual companies that are left with large

quantities in stock that might not be sold without loss. In the longer term, general market access will be important for where processing of Norwegian seafood takes place.

In this project, we have analysed the importance of the customs regime for trade and processing with both qualitative and quantitative methods. To understand this, we need to understand the more general conditions for processing seafood in Norway, such as cost and welfare development, competitiveness and global division of labour, and see them in the context of trade policy and market access. We have used different levels of analysis to understand different aspects of the problem. The general/overall analysis is at the industry level, while case studies take the companies' perspective and look at the importance of tariff-free quotas for selected processed products.

For the analysis of trade, a new database has been developed for EU imports, tariffs and tariff-free quotas for all countries in 2000-2020. Less than one-third of Norway's pelagic exports go to the EU, and NUPI's analyses show that Norway's market share in the EU is declining over time. The analysis shows that one of the main reasons for this is that seafood has high tariffs in the EU. The empirical analysis of EU imports from all countries shows that seafood has a high price sensitivity: 1% higher tariffs for a supplier country (Norway, for example) result in a 9% lower volume. For pelagic exports, the average tariff is 16%, and this price sensitivity is even higher than the average for seafood. According to this, EU tariffs for pelagic seafood imply that Norway's exports are reduced by 84%. On the other hand, Norway is subject to tariff quotas and seasonal tariff exemptions that contribute to increased exports. According to the analysis, however, the net result of tariffs and tariff quotas is high protection that strongly reduces trade.

At the same time, we see that 70-75% of Norwegian herring goes to the EU, a proportion that has increased from around 40% before 2010. For frozen herring fillet, almost 90% have entered the EU in the last 7 years and for more processed herring products, practically 100% go to the EU. For mackerel the EU has had a major catch share, especially until the UK left the EU. The EU has accounted for 40% of mackerel catches in the North Atlantic and has until 2020 itself been a net exporter of mackerel. In some markets, the Norwegian pelagic processing industry thus face EU producers as competitors on mackerel.

The trade policy analysis in the project shows that since 2011 the EU has doubled the total number of tariff-free quotas, with increased use of these for industrial goods such as metals and chemicals. Seafood is the sector with the highest tariffs and also the highest use of tariff-free quotas in the EU, with Norway as the most exposed nation. This is contrary to the goal of reducing quantum regulations in trade and means that Norway for an important export sector is treated "almost like China".

The economic analysis in the project shows that there has been a strong restructuring of the pelagic processing industry in Norway over the past 20 years. There has been a significant reduction in the number of plants in operation and an even greater reduction in the number of players, with the three largest now accounting for around 70% of the raw material quantity of herring, mackerel and capelin. At the same time, there has been an improvement in profitability in the pelagic consumer industry, especially compared to other wild catch-based fishing industries.

More of the herring has over time been filleted, while mackerel exports are still dominated by whole, frozen mackerel. The herring fillet, whether frozen or seasoned/salted/vinegar treated, mainly goes to the EU. Here it is refined into marinated products, salad products and canned products, where the most important markets are Germany and Poland. A review of the German processing industry shows that this industry is dominated by a few major players, after many years of strong restructuring. The four largest German players have almost 2,500 employees in processing of herring and mackerel at their

factories in Germany, Poland and Lithuania. Several German manufacturers have moved much of their production to either Poland or Lithuania.

In Poland, there are a few major players, as well as several smaller producers. The largest player in herring and mackerel processing alone has 2,500 employees at its factories. Many producers in Poland produce for the larger producers, or for retail in a number of countries, with Germany as the largest market. Structural changes in Germany and Poland must also be seen as a result of developments and competition in retail. In Germany, where four major players dominate, all with their own low-cost chains, price competition is strong and the price level of many of the herring and mackerel products in the grocery trade is below what we know from Norway. A large proportion of the retail's own brands also include products of herring and mackerel, whether it is low-cost or premium brands, and much of this is produced in Poland.

There are several factors that open up opportunities to home-source production of processed products. Processing companies in the EU have shut down part of their capacity, the quality of their products improves when produced on fresh raw materials, "inflatable" plastic packaging has taken away the disadvantages of transporting empty glass to Norway, and Norwegian industry has opportunities for a high degree of automation. Processing close to the source of raw materials provides access to fresh raw material, and thus good value creation opportunities in Norway. On the other hand, Norway still have a high cost level, a long way to the market, with demanding and expensive logistics and limited market knowledge. There are many indications that the uncertainty created by temporary quotas is hampering investment in Norway, and reduces the likelihood of processing based on Norwegian raw materials being home-sourced.

A finding in the project is that low tariffs will be better than the current situation, with a high tariffs and tariff-free quotas. Alternatively, the tariff-free quota system for seafood can be simplified, with fewer and larger tariff-free quotas. The analysis also shows that Norway lost ground in the EU's eastern expansion, and the quotas given then should become permanent and not subject to renegotiation in phases of EU budget periods.

2 Bakgrunn og beskrivelser

I prosjektet Tollkvote EU har vi analysert mulighetene for pelagisk eksport til EU, og hvordan markedsadgangen av ulike produkter av pelagisk fisk påvirkes av handelspolitiske virkemidler, spesielt tollfrie kvoter, men også toll generelt, som spiller en nøkkelrolle i reguleringen av markedsadgangen for en del norske produkter. Næringen peker på at det er behov for et godt beslutningsgrunnlag og forhandlingsgrunnlag, og at det må komme på bordet fort. Det finnes flere produsenter som er veldig avhengige av at spørsmålene om markedsadgang løses.

En viktig bakgrunn for prosjektet er de tollfrie kvotenes og markedsadgangens betydning for industriell utvikling, og mulighetene for produksjon og bearbeiding i Norge: Norge er i stor grad en råvareleverandør, som i liten grad bearbeider råvarene. Er begrenset markedsadgang en årsak til dette? Eller har Norge så høyt lønnsnivå at omfattende bearbeiding uansett er lite lønnsomt? Kunne frihandel med EU føre til tusenvis av nye arbeidsplasser langs kysten, eller er dette en illusjon?

Eksport av sild og makrell har lange tradisjoner, og med flere av våre viktigste handelspartnere har vi tidligere hatt frihandel. Etter hvert som flere av våre handelspartnere har blitt medlem av EU har Norge fått tollfrie kvoter for å kunne opprettholde denne handelen, kompensasjonskvoter. Foruten kompensasjonskvoter kan norske produsenter benytte seg av GATT-kvoter og autonome kvoter som regulerer handelen av pelagisk fisk med EU. Norges sjømatråd fører oversikt over de tollfrie kvotene og legger hver uke ut status for de enkelte kvoter på sine hjemmesider¹.

Tollfrie kvoter er en del av EUs systemer for å håndtere import av matvarer². De tollfrie kvotene gir muligheter for import av gitte kvanta råvarer til EU med lavere toll enn det som generelt gjelder for import av denne typen varer (preferential tariff quotas). Autonome tollfrie kvoter har som formål å "stimulere økonomisk aktivitet i EUs industri, forbedre konkurransevnen, skape sysselsetting, modernisere strukturer etc."³. Autonome kvoter gis normalt til råvarer, halvfabrikata eller komponenter som ikke er tilgjengelig i EU eller som er tilgjengelige, men i utilstrekkelige mengder, men det gis ingen tollfrie kvoter for ferdige produkter. For ferdige produkter gjelder dermed generelt tollnivå. Denne differensieringen på tollnivå er selvsagt ment å styre mer av foredlingen av matvarer inn til EU.

Norge har for tiden rundt 20 tollfrie kvoter for eksport av pelagiske varer til EU, hvorav sju er tidsbegrensede og utløp i 2021. Analyse av handel/kvoter i 2018/19 viser at bare tre av de 17 kvotene var fullt utnyttet, og den samlede utnyttelsen var bare 33 % (Melchior 2020). Det framgår at det er mange store kvoter, men at kvoteutnyttelsen er ujevn. Det kan virke som et paradoks at næringen ber om større tollfrie kvoter, mens mange kvoter ikke utnyttes, Det vil være viktig å forstå hvorfor de tilgjengelige kvotene ikke utnyttes.

Viktige kvoter utløp i april 2021, og man er på overtid ved at forhandlingene om nye kvoter ikke startet for fullt før i juni 2022. Som ved forrige fornyelse i 2014 er det forsinkelser og innføring av midlertidige autonome kvoter i overgangsfasen. Det er viktig at man har et godt faktagrunnlag i disse og i framtidige forhandlinger. Både for Norges forhandlingsstrategi og for sjømatnæringen er det viktig å oppnå større kunnskap om betydningen av de tollfrie kvotene, økonomisk og industrielt. I prosjektet har vi kombinert analyser av handel og industriell økonomi for å belyse dette nærmere.

¹ <https://seafood.no/markedsadgang/ukeoversikt-tollfrie-kvoter/>

² https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/trqs_en

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/customs-tariff/quota-tariff-quotas-and-ceilings_en

3 Problemstilling og formål

3.1 Prosjektets effektmål

Norge er en stor sjømateksportør som er avhengig av å selge sine produkter i internasjonale markeder, i en tøff internasjonal konkurranse. I handelspolitiske forhandlinger er det derfor viktig at norske forhandlere har kunnskap om hvor sårbar ulike deler av norsk industri er for justeringer av regimet og hvilke prioriteringer som er viktig å gjøre. Hensikten med dette prosjektet er å utvikle et solid kunnskapsgrunnlag om handelsregimet som pelagisk industri møter i EU. Prosjektet øker således sannsynligheten for økt verdiskaping i sektoren, samt ringvirkninger i form av sysselsetting og kjøp av varer og tjenester.

3.2 Prosjektets resultatmål

Hovedmålet for prosjektet har vært å kartlegge betydningen av tollfrie kvoter for pelagisk industri i Norge, og hvilke økonomiske implikasjoner de har for utviklingen av norsk pelagisk konsumindustri.

Prosjektet har hatt følgende delmål:

- Å analysere hvilke konsekvenser det vil ha for pelagisk næring at Norge ikke får fornyet de tollfrie kvotene med EU.
- Å analysere hvordan det norske kostnadsnivået påvirker norsk pelagisk industris konkurranseposisjon i EU-markedet, inklusive en overordnet vurdering av mulighetene for kostnadsmessig konkurransedyktig produksjon i Norge gitt ulike tollfrie kvoter/-satser.
- Å dokumentere hvordan tollsatsene faktisk påvirker omsetningen på forbrukernivå og produktnivå gjennom casestudier /regnestykker som viser et produkt fra Norge som møter høy toll sammenlignet med tilsvarende produkt fra land uten toll.

På den ene siden er situasjonen med manglende fremdrift i forhandlingene, og tollfrie kvoter som ikke fornyes, et akutt problem for enkeltbedrifter som blir sittende med store lager av varer som vanskelig kan omsettes uten tap. På lenger sikt vil den generelle markedsadgangen være viktig for foredlingsgraden for norsk sjømat, og for å kunne drøfte dette behøver vi også å forstå de mer generelle vilkårene for å kunne drive foredling av sjømat i Norge, som kostnads- og velferdsutvikling, konkurransevne og global arbeidsdeling, og se dem i sammenheng med handelspolitikken og markedsadgangen.

4 Metode og prosjektgjennomføring

Prosjektet har drøftet både kortsiktige og langsiktige konsekvenser av tollkvoteproblematikken. Metodene i prosjektet spenner fra kvalitative metoder, med bruk av case, intervjuer av nøkkelinformanter og næringsaktører, til kvantitative analyser basert på en stor database opparbeidet i prosjektet. Det neste avsnittet beskriver denne databasen, før vi kommer nærmere inn på metodebruken i de ulike arbeidspakkene i avsnitt 4.2.

4.1 En ny database for EUs handel

For å utføre en komparativ analyse av Norges eksport og markedsadgang, har vi i prosjekt Tollkvote EU bygget opp en ny database for EUs import fra alle verdens land i perioden 2000–2020. Dette er viktig for analysen av pelagisk sektor, av flere grunner: For det første trengs detaljerte data for å fange opp handelspolitikk og skille ut pelagisk sektor. Internasjonale databaser som WITS/COMTRADE inneholder data på 6-sifret klassifiseringsnivå, siden dette er felles internasjonalt. De enkelte land og EU har imidlertid mer detaljerte inndelinger, og analyse på 6-sifret nivå blir for grovt til å fange opp effektene av handelspolitikk. Viktige varegrupper innenfor pelagisk sektor (for eksempel filéprodukter) kan heller ikke analyseres på 6-sifret nivå. For å analysere effekten av toll og tollfrie kvoter på handelen trengs også presise data fordi de tollfrie kvotenes vareomfang er definert på mer detaljert nivå.

EUs system for toll og tollfrie kvoter er definert helt ned til 10- og 12-sifret nivå. Data for handelen er imidlertid ikke tilgjengelig på så finmasket nivå, men på 8-sifret nivå. For varehandelen totalt sank antall varer i EUs import på 8-sifret nivå fra 10 304 i år 2000 til 9 477 i 2020. For sjømat, derimot, økte antall varegrupper fra 369 til 526 varegrupper i perioden. Spesielt ved revisjonene av klassifiseringssystemet i 2012 og 2017 økte antall varegrupper. Økt detaljeringsnivå indikerer økt regulering, at sjømat fortsatt er en "sensitiv" sektor i EUs handelspolitikk.

Gitt at handelsdata er på 8-sifret nivå, bygger vi en database med EUs import, toll og tollfrie kvoter på 8-sifret nivå. Siden datajobben er nesten den samme om vi tar hele eller deler av varespekteret, lager vi databasen for alle varer. Dette muliggjør en bredere analyse av bruken av tollfrie kvoter i andre sektorer, og vi kan enkelt hente ut sjømat og pelagisk for den smalere analysen i prosjektet.

Den ferdige datafilen har 69,4 millioner observasjoner og hovedfilen inneholder variablene i Tabell 1. Sjømat utgjør 1 075 578 observasjoner, og pelagisk sjømat 67 563. Eksemplet i kolonne 2 er en tilfeldig observasjon blant de 69,4 millionene, tatt fra fiskerisektoren.

Tabell 1 Variabler i datasett for EUs import

Variabel	Eksempel	Stikkord/forklaring
iso2_imp	DK	Landkode for importland i EU (i eksemplet DK = Danmark)
eu_15	EU15	Inndeling av EU i EU-15 (før 2004) og EU-13 (nye medlemmer)
iso2_exp	AT	Landkode for opprinnelsesland (i eksemplet AT = Østerrike)
eu_exp	1	Indikator = 1 hvis opprinnelseslandet er EU-medlem
hs8	16052091	HS8 varenummer (i eksemplet kokte, fryste, pillede reker)
sector	Fish	Sektor (der fisk, landbruk og tekstiler er indikert)
år	2003	
verdi	30652	Importverdi i euro
volum	2900	Importvolum i kilo
toll_mfn	20	Den generelle EU-tollsatsen for varen
toll	0	Den faktiske tollsatsen inkludert tollpreferanser
trq_bilat	0	Indikator = 1 dersom handelen omfattes av en bilateral tollkvote, null ellers
trq_mfn	0	Indikator = 1 hvis handelen omfattes av en multilateral tollkvote, null ellers
trq	0	Indikator = 1 hvis det er tollkvote, bilateral eller multilateral, null ellers

Handelsdata er lastet ned fra Eurostat, inkludert landkoder. Melchior (2022) inneholder nærmere informasjon om de ulike datakildene. Dataene omfatter også EUs nye medlemsland i årene før 2004. I data for 2020 er Storbritannia ikke med som importland. Importen er oppgitt i verdi (euro) og volum (kilo). For en del varer inneholder rådata også sekundære mengdeenheter som liter, stykk o.l.

Et spørsmål er om vi vil analysere enkeltland eller til EU som helhet. Bilateral handelsstatistikk i EU er de siste årene blitt stadig mer unøyaktig siden EU har felles ytre handelspolitikk og det ikke er så viktig for forvaltningsformål å registrere varenes bevegelser innad i EU. Et eksempel på dette er at Sveriges import av sjømat fra Norge i 2020 var 10 ganger større enn Norges registrerte eksport til Sverige. Grunnen er at Sverige er transittland og en del handel blir registrert som import der mens den skal videre til andre EU-land. Dette taler for analyse av importen til EU som helhet, eller de opprinnelige 15 medlemslandene før 2004. Vi har derfor lagt til variabelen EU_15 som skiller mellom de 15 første og de 13 siste medlemslandene. Variabelen EU_exp er en indikator på at opprinnelseslandet er EU-medlem. I den statistiske analysen i Melchior (2022) analyseres importen til EU-15.

Datasettet inneholder to variabler for toll: toll_mfn og toll. Toll er her den generelle tollsatsen som gjelder dersom et land ikke har noen tollpreferanser. For sjømat er det viktig med presise data for tollpreferanser siden andre land har omfattende preferanser. EU har et veldig omfattende system med tollpreferanser; dels bilaterale for enkeltland, og dels for grupper av land. Et enkelt land kan være omfattet av ulike preferanseordninger, og variabelen "toll" er den laveste toll som er mulig for den aktuelle vare/land. Tollpreferanser for landgrupper omfatter EØS, GSP (tollpreferanser for u-land), GSP+ (ekstra tollpreferanser for utvalgte land), MUL (tollpreferanser for de minst utviklede land, ACP (tollpreferanser for land i Afrika, Karibia og Stillehavet), OCT (Overseas Countries and Territories) og noen til. Med skiftende medlemskap over tid i de ulike landgruppene og opp til mer enn 100 i hver landgruppe er det en omfattende statistisk prosedyre å flette inn de riktige tollsatsene for hvert land/år/vare. Filene for EUs toll er på 10- og 12-sifret klassifiseringsnivå, og vi bruker enkle gjennomsnitt for å aggregere til 8 siffer, som i handelsstatistikken.

De nederste tre variablene gjelder tollfrie kvoter, og angir om varegruppen/landet er inkludert i varebeskrivelsen for EUs tollfrie kvoter. Variablene trq_bilat og trq_mfn angir om handelen er omfattet av en bilateral eller multilateral tollkvote, og siden de to kan overlape har vi også med variabelen trq som

angir om handelen er omfattet av en tollkvote, bilateral eller multilateral. Merk at disse tollkvotevariablene bare angir om varen/landet "er på listen" og ikke sier noe om faktisk utnyttelse eller bruk av de tollfrie kvotene. I analysen antar vi stort sett at dersom tollen er null, er den aktuelle handelsstrømmen ikke omfattet av en tollkvote (selv om det her fins unntak dersom høyere toll innføres utenfor kvoten).

I tillegg til hovedfilen illustrert ovenfor er det laget en egen datafil med oversikt over bruken av tollfrie kvoter for alle EUs tollfrie kvoter i perioden 2006–2021. Her fins informasjon om kvotestørrelse og den faktiske bruken av tollfrie kvoter for denne perioden. Denne informasjonen er brukt for å gi en oversikt over utviklingen i EUs tollkvotesystem i Melchior (2022), med sammendrag i denne rapporten. Slike data er også kombinert med data som i Tabell 1, men det har vært for knapp tid i prosjektet til en full statistisk analyse av kvoteutnyttelse, innvirkning på priser m.v. Dette vil være en interessant videre bruk av databasen.

For analysen over tid er det viktig å ta hensyn til endringer i tollklassifisering, som det er mange av; ellers kan man lett sammenlikne epler og pærer fra ett år til det neste. Vareklassifiseringen er i henhold til ulike årganger av det harmoniserte system, der klassifiseringen på 6-sifret nivå avtales internasjonalt i regi av WCO (World Customs Organisation). For denne perioden gjelder årgangene HS1996, HS2002, HS2007, HS2012 og HS2017. EUs importstatistikk er publisert med gjeldende årgang, slik at det er Endringer over tid. Spesielt i 2012 var det omfattende endringer blant annet for sjømatsektoren. I tillegg til disse felles endringene kommer endringer på 8-sifret eller mer detaljert nivå som EU og andre land foretar på egen hånd hvert eneste år. Tabell vedlegg 3 i vedlegget viser endringene over tid for pelagisk sektor i EUs importstatistikk. For databasen er det også laget en tilleggsfil med 89 431 observasjoner som viser alle endringer i klassifisering på HS 8-sifret nivå fra ett år til det neste, til bruk i den statistiske analysen. For deskriptiv statistikk bruker vi Tabell vedlegg 3 i vedlegget for å lage konsistente tidsserier for pelagisk sektor.

I dette prosjektet bruker vi databasen til analyse av EUs import av pelagisk sjømat og Norges rolle, samt markedsadgang og tollfrie kvoter. Senere kan databasen også brukes til andre formål, for eksempel analyse av hele sjømatsektoren, andre sektorer, tollfrie kvoter generelt og mer. I den statistiske analysen vil det være aktuelt å legge til andre variabler, for eksempel andre handelspolitiske tiltak som veterinæravtaler, anti-dumping etc. Databasen tok to måneders hardt arbeid å konstruere, men den kan benyttes til ulike formål i tillegg til det nåværende prosjekt. Som nevnt ville jobben vært nesten den samme selv om vi bare skulle dekke sjømat eller pelagisk eksport.

4.2 Organisering av arbeidet og metodebruk i ulike deler av arbeidet

Arbeidet i prosjektet har vært organisert i tre arbeidspakker, med litt ulik metodisk tilnærming:

Arbeidspakke 1: Industriens perspektiver på tollfrie kvoter for pelagisk eksport til EU har blitt kartlagt, med en eksplorativ tilnærming. Hensikten med denne arbeidspakken har vært å kartlegge betydningen av tollfrie kvoter for ulike deler av pelagisk sektor, og derigjennom bedriftenes muligheter for å få lykkes med økt bearbeiding i Norge. I arbeidspakke 1 det ble gjennomført dybdeintervjuer både gjennom bedriftsbesøk og med bruk av Teams. På forhånd var det utarbeidet en semistrukturert intervjuguide som ble benyttet under intervjuene. Sekundærlitteratur ble benyttet for å forstå sammenhengen mellom markedsadgang og andre drivkrefter for lokalisering av foredling i høykostland.

Arbeidspakke 2: Betydningen av markedsadgang for bearbeidingsgraden i norsk sjømateksport, med hovedvekt på kvantitative analyser av handel og pelagisk sektor. Hensikten med denne arbeidspakken var å øke kunnskapen om sammenhengen mellom handelsregimet og hvordan aktørene tilpasser sin produksjon og salg til dette regimet, gjennom en kvantitativ studie av de tollfrie kvotenes betydning for eksport og foredlingsgrad i pelagisk industri. Denne arbeidspakken bidrar også med en oversikt over tollkvotesystemet.

Arbeidspakke 3: Næringsøkonomisk analyse av norsk pelagisk industri. Hensikten med denne arbeidspakken var å kartlegge produksjon og lønnsomhet i norsk pelagisk sektor. Analysene er basert på lønnsomhetsundersøkelsen for fiskeindustrien, som Nofima gjennomfører årlig, Nofimas databaser og tilgjengelige data fra SSB og Fiskeridirektoratet.

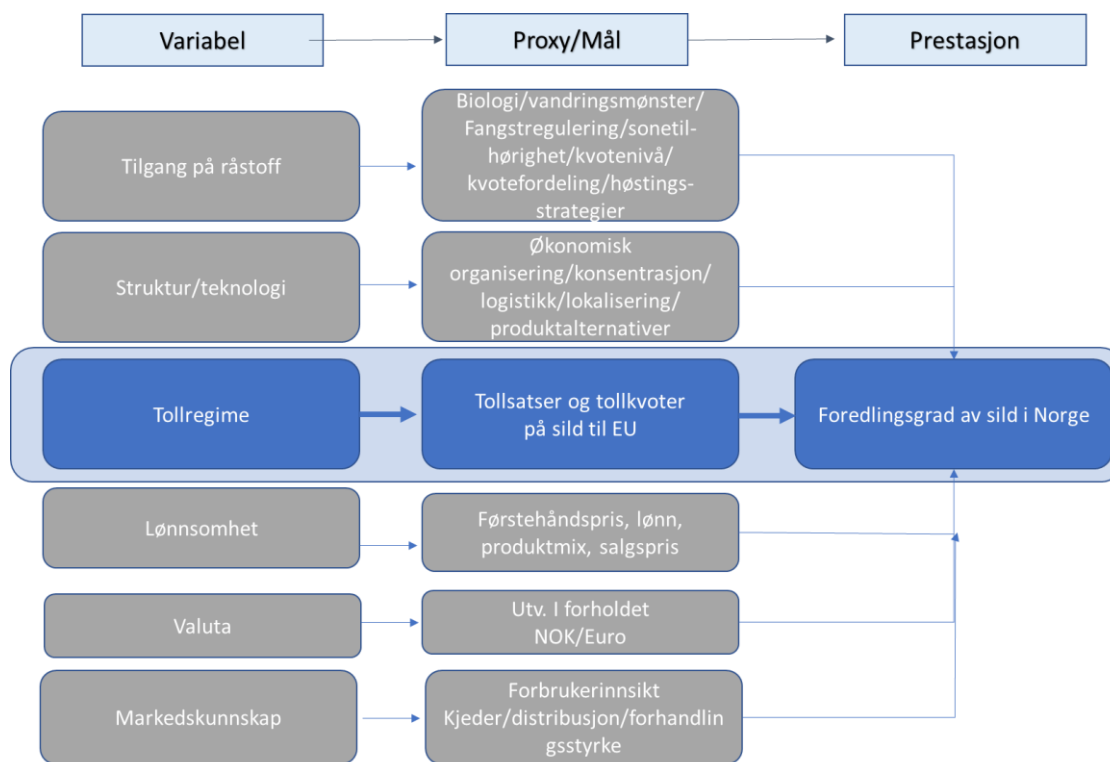
Omfang og organisering av prosjektet

Prosjektet har vært på 1 million kroner, likt fordelt mellom Nofima og NUPI, og har vart fra 1. august 2021 til 20. juni 2022. Nofima er prosjekteier, mens NUPI har hatt prosjektleder i prosjektet. NUPI har hatt 60 % av timene i prosjektet, Nofima 40 %.

NUPI har hatt hovedansvaret ansvarlig for analysene av handel og markedsadgang basert på en ny database for EUs handel, og Nofima har vært ansvarlig for analysene av industriøkonomiske forhold og de tollfrie kvotenes betydning for industriens konkurransesituasjon, basert på intervjuer og omfattende data for produksjon og lønnsomhet i sektoren. NUPI har også bidratt med analyser av norsk pelagisk eksport basert på norske data, samt analyser av pelagisk eksport på bedrifts-/transaksjonsnivå basert på data fra Tolldirektoratet.

5 Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet vil vi gå gjennom samlede resultater fra prosjektet. De overordnede problemstillingene handler om hvorvidt er mulig å øke verdiskapingen fra norsk råstoff, gjennom større grad av foredling, og hvilken rolle tollregimet spiller i denne sammenheng. Tollregimet generelt, og de tollfrie kvotene spesielt, må derfor sees i sammenheng med andre faktorer som påvirker mulighetene for foredling i Norge. Analysemodellen under peker på de viktigste forklaringsfaktorene for foredlingsgraden av norske råvarer.



Figur 1 Analysemodell for foredlingsgrad av sild i Norge

I dette prosjektet har vi analysert tollregimets betydning for handel og foredlingsgrad med både kvalitative og kvantitative metoder. Vi har også brukt ulike analysenivåer for å forstå flere aspekter av problemstillingen. I dette kapitlet presenterer vi de viktigste resultatene fra prosjektet. Første del av kapitlet er en tredelt analyse på næringsnivå, mens del to tar bedriftenes perspektiv og ser på de tollfrie kvotenes betydning for to produkter hvor de tollfrie kvotene har stor betydning, nemlig marinert sild og makrellfilet.

a) Generell analyse: tollregimer og de store varestrømmene

- **Deskriptiv analyse.** Som utgangspunkt for analysen av markedsadgangen tegner vi kartet med en deskriptiv analyse: Hva er de viktigste produktene og eksportmarkedene, hvordan har prisutviklingen vært og hvilke land er de viktigste konkurrentene? Hva er markedsadgang til EU sammenlignet med disse?
- **Analyse av de tollfrie kvotenes betydning i EUs handelspolitikk.** Denne delen beskriver nøyere historikken og bruken av tollfrie kvoter, og den analyserer de tollfrie kvotenes betydning for handelsmønsteret for pelagisk fisk.
- **Næringsøkonomisk analyse.** Utvikling i næringsstruktur i norsk pelagisk næring, og i foredlingsindustrien i EU. Lønnsomhet. Verdiskaping i ulike ledd, fordeling av verdiskapingen på ulike ledd i verdikjeden. Konsentrasjon og konkurranse.

- b) **Casestudier av tollregimets betydning:** Bedriftenes utfordringer ved de tollfrie kvotene, og tollregimets betydning for enkeltbedriftens strategiske valgmuligheter, med fokus på verdikjedens organisering og lokalisering av videreforedling av de aktuelle produktene. Peker på betydningen av andre forklaringsfaktorer enn toll, jamfør modellen over, og diskuterer betydning både av enkeltfaktorer og samspillet mellom dem; hva som peker mot foredling i Norge, og hva som peker mot foredling innenfor EU.
- **Eddik- og kryddermarinert sild.** Beskriver verdikjeden, produkter og kunder. Eksportmarkeder og konkurranse i markedene for eddikmarinert sild. Bedriftenes utfordringer ved bruk av de tollfrie kvotene.
 - **Makrellfilet.** Et mindre produkt, men noen av de samme utfordringene. Produseres mest av ferskt råstoff i Norge, fryses før eksport.

5.1 Deskriptiv analyse: Handel med EU og tollfrie kvoter

Innledningsvis presenterer vi de mer beskrivende deler av arbeidet. Her vil vi presentere hovedmønsteret i eksporten av pelagisk fisk, før vi retter fokus mot eksporten av pelagisk fisk til EU, og de produkter som er omfattet av tollfrie kvoter.

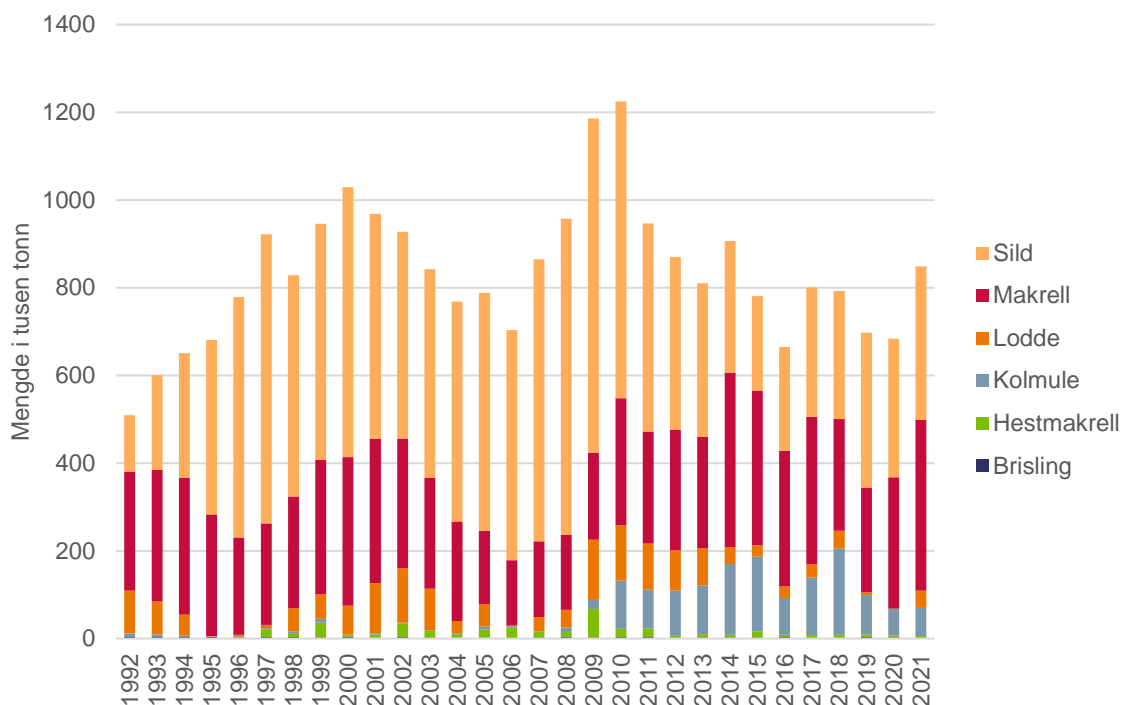
5.1.1 Norges fangst og eksport av pelagisk sjømat: Hovedmønster

For fangstnæringene er variasjoner i ressurstilgang en viktig faktor som påvirker eksporten. Dette er særlig viktig for vandrende bestander som sild og makrell. Regimet for bestandsforvaltning er her en viktig del av bildet, i tillegg til naturlige variasjoner i tilgang og kvalitet. En ny faktor er Brexit, som har ført til endringer etter en lang periode med relativ stabilitet i forvaltningsregimet, spesielt på grunn av fiskerisamarbeidet med EU.

Fangstvolumene for pelagisk fisk varierer nokså mye, hvor både sild, lodde og kolmule varierer mye. Makrellen har vært noe mer stabil, men også her er det variasjon fra år til år. I 2021 økte også volumet for makrell, og noe av dette kan skyldes endringer i forvaltningspraksis i kjølvannet av Brexit.

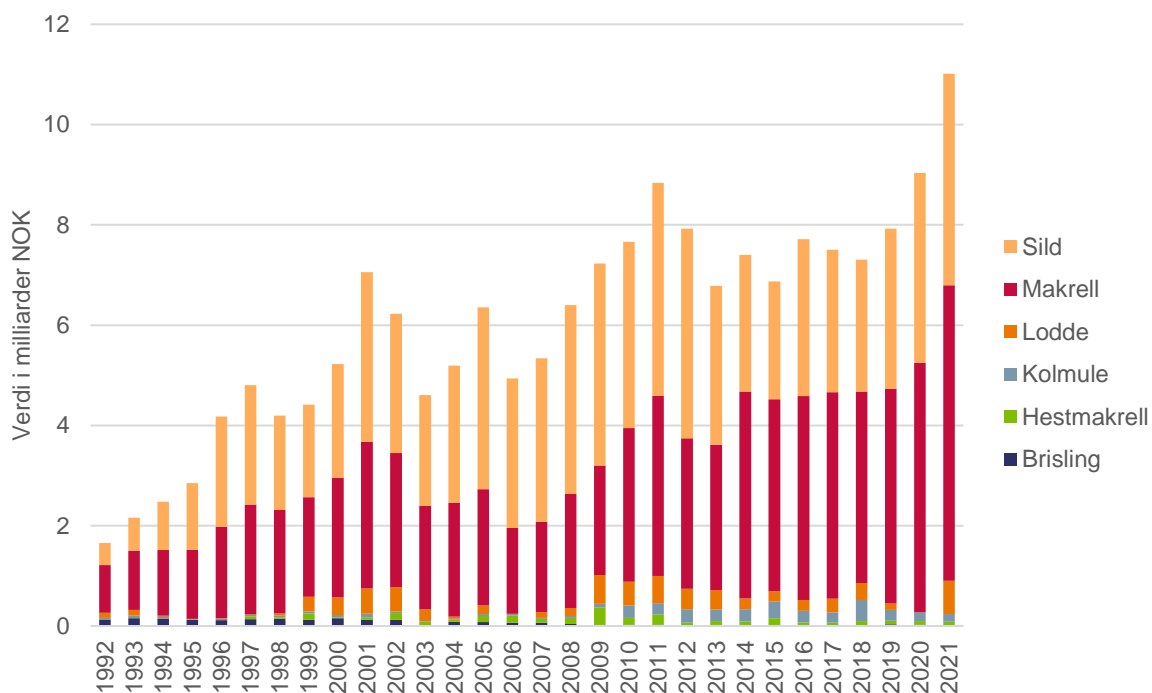
I 2021 ble det ikke oppnådd enighet mellom kyststatene om totaluttaket av makrell. Nærings- og fiskeridepartementet fastsatte en norsk kvote på nær 300 000 tonn som var en betydelig økning fra året før. Fiskeriet, som tidligere har foregått i britisk sone i september-oktober når makrellen har hatt den beste kvaliteten, måtte nå foregå i sin helhet i norsk sone. Det medførte at fiskeriet startet opp tidligere på sommeren og strakk seg over et lengre tidsrom. Det førte også til at en større andel av fangsten ble tatt med trål. Total fangst i 2021 ble 270 658 tonn mot 211 618 tonn i 2020, ifølge Fiskeridirektoratets statistikkbank.

Figur 2 viser utviklingen i eksportvolum i perioden 1992–2021, for samlet pelagisk eksport. Det er sild og makrell som dominerer eksporten, mens eksporten av lodde, kolmule og hestmakrell er viktig i de årene det er grunnlag for fangst av disse artene. Det finnes også en marginal eksport av brisling.



Figur 2 Eksportert mengde pelagisk, produktvekt (Kilde: SSB)

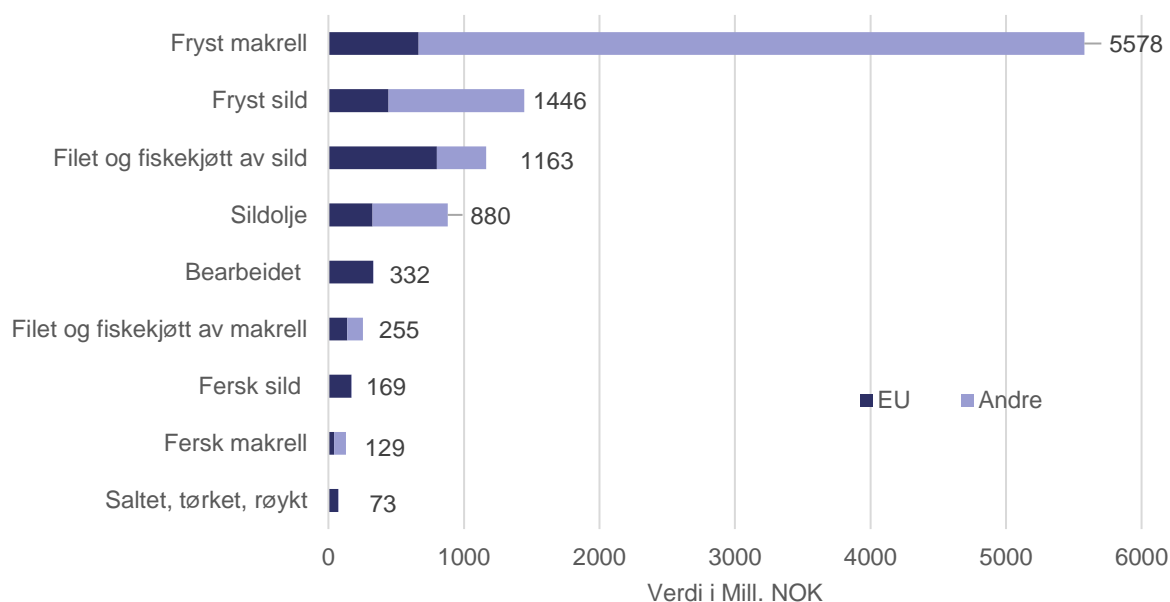
Verdien av pelagisk fisk har økt voldsomt de siste 30 årene, både på grunn av en gunstig prisutvikling på sjømat og at en større andel av pelagisk fisk i løpet av denne perioden har gått til konsum (nå går nesten ingenting av sild og makrell til mel/olje). En viktig forklaring på økte priser er kronekursen, som har svekket seg betydelig mot både euro og dollar etter 2014. Sild og makrell er enda mer dominerende når man måler verdi av eksporten. Disse to stod for omkring 94 % av fangstverdien av pelagisk fisk i 2021, og 91 % av eksportverdien.



Figur 3 Eksportverdi for pelagisk sjømat (Kilde: SSB)

Eksport til EU og andre markeder

Figuren under viser norsk eksport av de viktigste produktgruppene for sild og makrell i 2021, fordelt mellom EU og andre markeder. Tabell vedlegg 1 gir tallgrunnlaget.



Figur 4 Norsk eksport av pelagisk sjømat i 2021, fordelt på EU og andre eksportmarkeder (Kilde: Framstilt med data fra SSB, Statistikkdatabanken)

Av en samlet eksport av pelagisk fisk i 2021 på 10 milliarder NOK, gikk tre milliarder til EU og resten til andre markeder. Utenfor EU er både Asia, Afrika, Øst-Europa og Amerika viktige, og Asia er særlig viktig for fryst makrell. Gitt prosjektets fokus på EU går vi her ikke i detalj når det gjelder andre markeder.

Sju milliarder av eksporten var fryst hel fisk, og av dette gikk 1,1 milliard til EU. Fryst makrell var den klart største varetypen, og her gikk bare 12 % til EU.

Jo mer foredlet produktene er, jo større andel går til EU. For sild er filetandelen høy, EUs industri foretrekker i stor grad å drive bearbeiding på halvfabrikata, enten det er filet, flaps eller biter. Til EU er eksporten av bearbejdede produkter større enn eksporten av rund, fryst sild (1 446 millioner). Filet og sildolje er de viktigste typene av bearbeiding i verdi, etterfulgt av "bearbeidet" som omfatter ulike konsumprodukter. Rund fisk, både fersk og fryst, står for 44 % av eksporten til EU, og hele 85 % av eksporten til andre markeder.

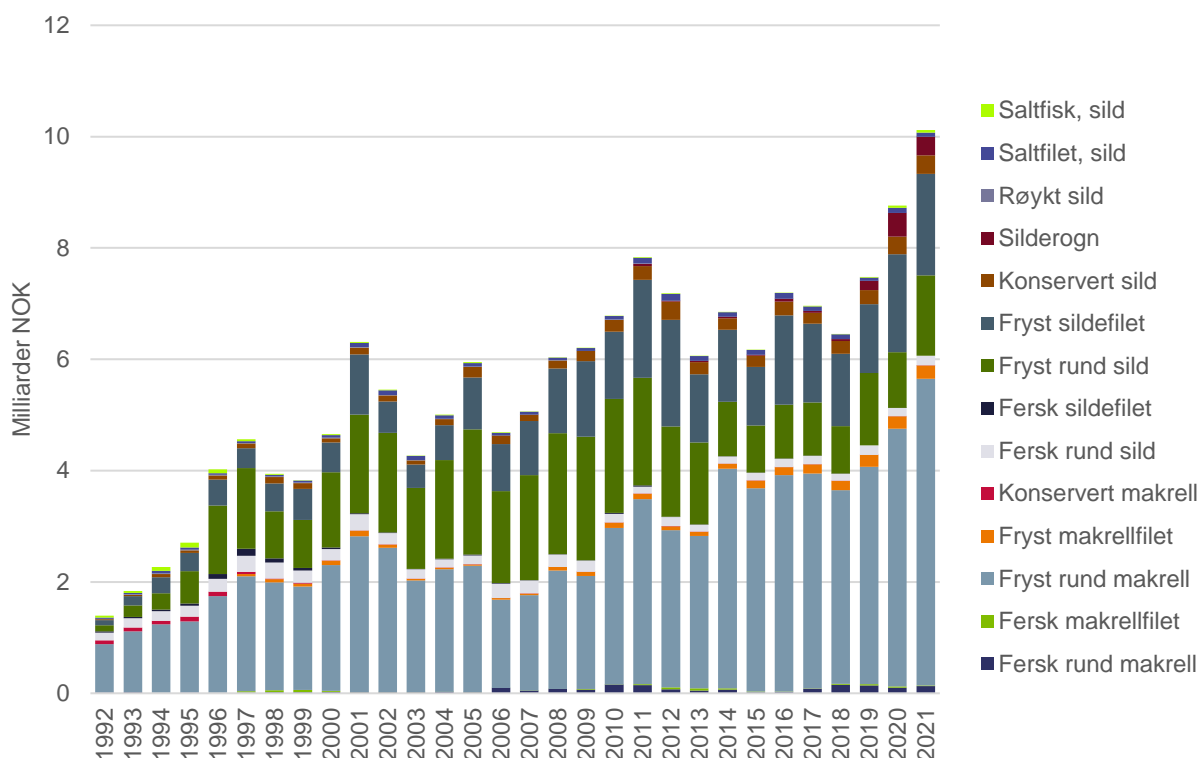
For verdiskapingen er det viktig å ha i mente at filétproduksjon gir viktige biprodukter; avskjær og rogn kan ha betydelig verdi som bidrar til lønnsomheten i verdikjeden sett under ett. Fôringindustrien vokser i takt med laksenæringen, og etterspørselen etter marine ingredienser er stor, noe som driver opp prisene på både fisk direkte til mel/olje og restråstoff fra konsumproduksjon. Etterspørselen etter restråstoff har vært en viktig driver for økt filetering, det er ikke nødvendigvis bearbeidingen i seg selv som har vært målet. Filetprisene er ikke alltid høye nok til at filetering vil lønne seg, men salg av restråstoffet, balanserer regnestykket.

Utvikling i eksportsammensetning over tid

Det meste av pelagisk fisk har lenge blitt eksportert med liten grad av foredling. Rundfryst makrell står for rundt 50 % av eksportverdien for hele sektoren, og om man inkluderer rund sild og fryste fileter av sild, så står disse tre produktene for over 80 % av eksporten.

Det er lite makrell som foredles i Norge, og mye av det som foredles går til innenlands konsum (for eksempel makrell i tomat og peppermakrell). Av makrell blir det eksportert omtrent 7 000 tonn fryst filet, til en verdi på rundt 255 millioner kroner i 2021, hvorav 139 millioner kom fra salg til EU. Det er først og fremst disse produktene av makrell som berøres av problemstillingene i dette prosjektet.

Vi ser videre at volumene av sild som går til foredling også er små, men at de utgjør en litt større andel av eksportverdien, med rundt 400 millioner kroner til EU i 2021. De viktigste foredlede produktene av sild er eddik- og kryddermarinerte fileter og filetbiter. For sild er det disse produktene som merker utfordringene med tollfrie kvoter.



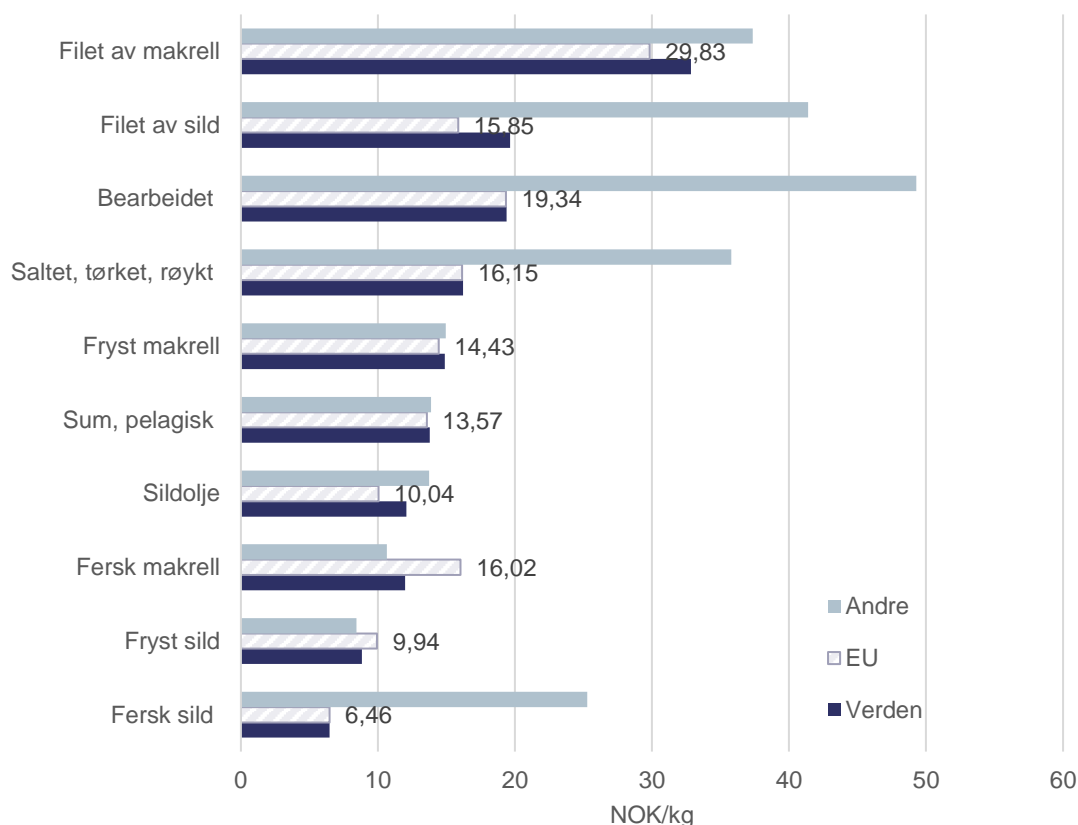
Figur 5 Eksportverdi for de pelagiske produkter som i størst grad er berørt av tollfrie kvoter, 1992-2021 (Kilde: SSB)

Priser og bearbeidingsgrad

Figur 6 viser enhetsverdier for eksporten, for samlet eksport og fordelt på EU og andre. Enhetsverdien (verdi/volum) er et tilnærmet mål på pris når varen passerer ut fra Norge; eksportverdi måles tradisjonelt "free on board" eller fob, mens importverdi omfatter transportkost og forsikring (cif, det vil si cost insurance freight)⁴.

Prisen er en interessant indikator på verdiskapning eller bearbeidingsgrad, siden vi kan sammenlikne med prisen for bulk råvare. Uansett gir slike gjennomsnittspriser bare et grovt mål, siden det kan være betydelige kvalitetsforskjeller innenfor samme varegruppe, og ikke minst store prisforskjeller på ulike størrelser. Kvalitetsforskjeller er kanskje viktigere for pelagisk sektor enn for annen sjømat, siden kvaliteten varierer mye ut fra hvor og når fisken er fanget.

⁴ Fob og cif er blant 11 ulike INCOTERMS som brukes for verdifastsettelsen, se for eksempel <https://www.toll.no/no/bedrift/import/deklarering-av-varer/incoterms-2010/> for en oversikt.



Figur 6 Gjennomsnittspris (enhetsverdi) for pelagisk eksport i 2021 (Kilde: Beregnet med data fra Statistikkbanken, SSB)

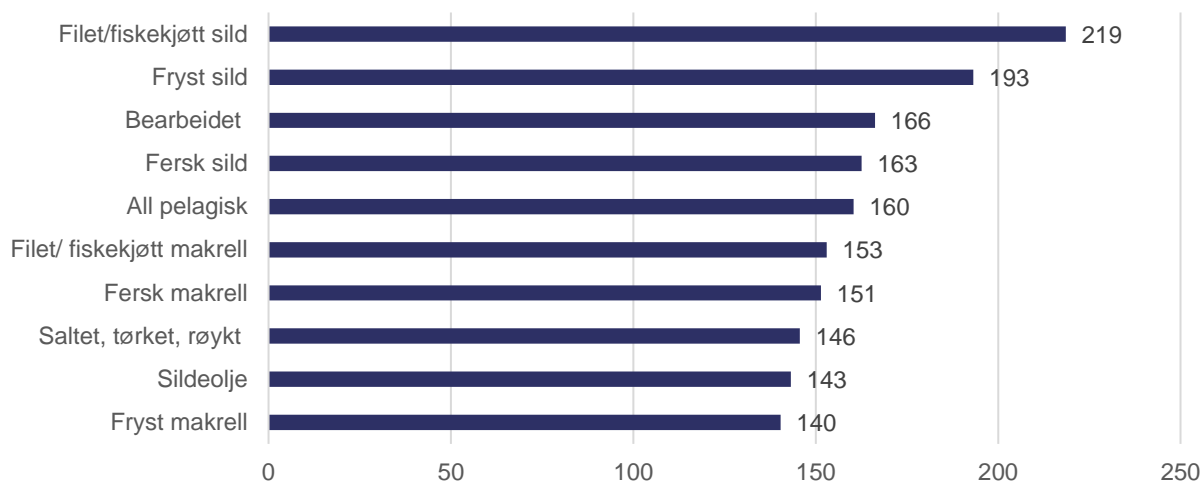
Et annet trekk er at for noen varer ligger EU-prisen lavere enn i andre markeder. Dette kan dels skyldes at de andre markedene er marginale "luksusmarkeder" (fersk sild, bearbeidet, og saltet, tørket, røykt), og det kan skyldes kvalitetsforskjeller eller konkurranseforhold (filet av sild). For eksempel vil deler av nordsjøsilde gå inn i et godt betalt marked for matjessilde. For fryst makrell, som står for rundt 60 % av eksporten av pelagisk fisk, er prisforskjellen mellom EU og andre markeder nå i gjennomsnitt ganske liten (her må det legges til at prisene er veldig avhengige av størrelse, og at det ofte er den mindre fisken som går til bearbeiding i enkelte markeder).

Vi ser at gjennomsnittsprisen for filet for eksporten totalt er høyere enn prisen for Bearbeidet og Saltet, tørket, røykt. Dette har sannsynligvis sammenheng med at det i større grad er liten, og dermed rimeligere, sild som brukes til foredling.

Hvis vi betrakter prisene for fryst sild og makrell som prisindikatorer for råvarene, ser vi at filetproduksjon for eksporten totalt gir mer enn dobling av verdien per kilo for makrell, men ikke for sild. Størrelsesforskjeller forklarer antageligvis også hvorfor filetpriisen ikke er mer enn dobbelt så stor som prisen for rund sild; den største silde blir nok i større grad enn en minste eksportert rund.

For verdiskapningens del burde man også ta hensyn til inntekten fra biprodukter, som utgjør rundt halvparten av volumet for råvaren. Hvis halvparten av råvaren er avskjær, betyr en dobling av kiloprisen for selve fisken ikke annet enn at råvarekostnaden er dekket. Inntekten fra biprodukter er dermed avgjørende for samlet lønnsomhet.

Figur 7 viser gjennomsnittsprisen i 2021 sammenliknet med 2010 (i prosent), for de ulike undergruppene i totaleksporten. Produkter av sild har (bortsett fra sildeolje) hatt en relativt gunstig prisutvikling, mens prisene for makrell har steget mindre. Variasjonene i ressurstilgang har sannsynlig bidratt til dette.



Figur 7 Gjennomsnittspris 2021 i prosent av prisen i 2010, for pelagisk eksport fordelt på hovedtyper (Kilde: SSB, Statistikkbanken)

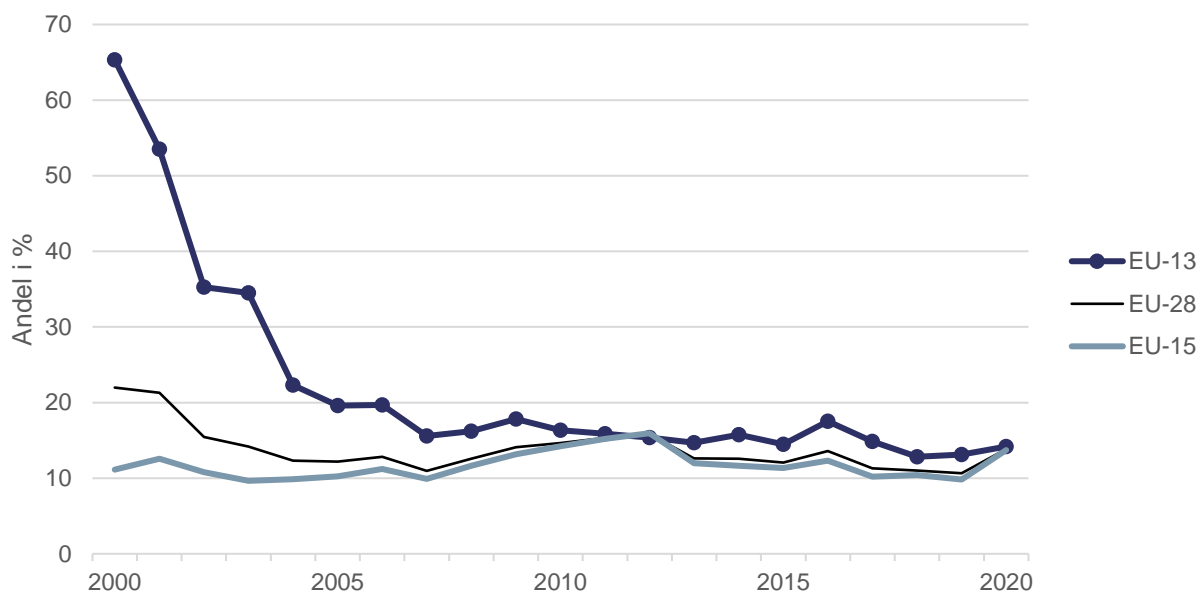
5.1.2 EUs import av pelagisk sjømat og Norges markedsandeler

Figur 8 viser at Norges andel i importen av pelagisk sjømat for de gamle EU-landene (EU-15) har vært nokså stabil over perioden 2000–2020, mens markedsandelen i de nye 13 medlemslandene falt kraftig i den første del av perioden. Norge hadde da frihandelsavtaler og null toll i kandidatlandene (Melchior 2002), men tollene ble kraftig satt opp da 10 land gikk inn i EU i 2004. De tollfrie kvotene som ble gitt, var trolig ikke nok til å kompensere for dette.

Bildet er imidlertid komplekst fordi to andre forhold påvirket utviklingen i årene 2001 til 2004 kraftig. Det første forholdet har å gjøre med utbyggingen av pelagisk konsumindustri på Island som fant sted i disse årene. Før år 2000 gikk det meste av silda til mel og olje på Island, men fra 2000 til 2004 ble produksjonen av sildefilet i de nye fabrikkene 10-doblet, fra 7 000 tonn til 70 000 tonn. En god del av denne sildefiletten gikk inn i EU, og ikke minst til Polen som er et EU-13 landene. I 2004 var Island plutselig blitt større enn Norge på fryst sildefilet til Polen.

Det andre forholdet er valutautviklingen fra 2001 til 2003, som rammet norsk fiskeindustri kraftig. Fra september 2000 var styringsrenta til Norges Bank på 7 %, og selv etter en rentenedsettelse i desember 2001 på 0,5 %, begynte den norske krona å styrke seg betydelig mot andre valutaer utover våren. På dette tidspunktet var rentenivået i andre land på vei ned. Det hjalp ikke at Norges Bank satte opp styringsrenta igjen til 7,0 % i juli 2002. I løpet av 2002 styrket krona seg med 9 % mot euro og det bidro til at mange bedrifter ble påført store tap i en periode da lønnsomheten i både hvitfiskeindustrien og pelagisk konsumindustri var kritisk svak fra før av. Valutautslagene var enda sterkere mot polsk valuta. Fra januar til desember 2002 styrket den norske krona seg med 20 % mot polske zloty. Det betød at enten måtte prisen til norske produsenter ned 20 % hvis polske kunder ikke skulle bli skadelidende, eller så måtte prisen til polske kunder opp 20% hvis industrien i Norge ikke skulle ta tapet. Resultatet ble at norsk industri tok mye av tapet.

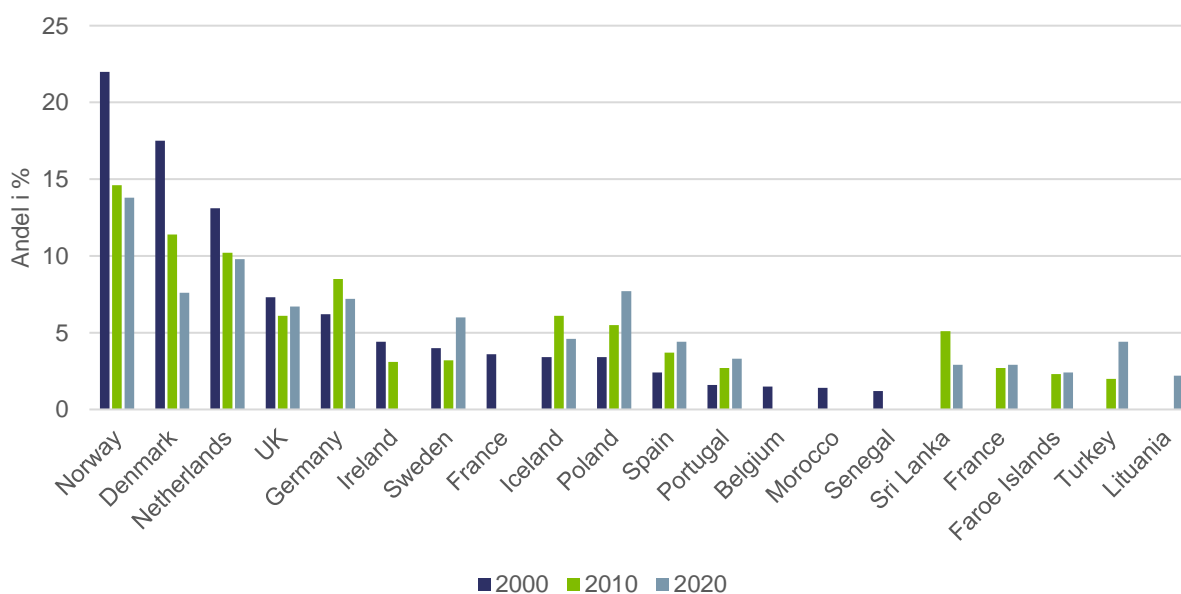
Pelagisk konsumindustri tapte over 600 millioner kr (målt i 2021 kroner) i 2002 og hadde et historisk stort underskudd på over 7 % av driftsinntektene. Dette påvirket også eksporten av pelagiske produkter, og spesielt halvfabrikata, og samlet fileteksport av sild falt med 40 % i 2002 sammenlignet med 2001. Dårlig lønnsomhet fra før og svekket konkurransekraft på grunn av valutaforhold førte til store tap, krise, og en rekke konkurser også i hvitfiskeindustrien i 2002 og 2003.



Figur 8 Norges andel av EUs import av pelagisk sjømat 2000–2020 (Kilde: Egne beregninger basert på data fra Eurostat og TARIC)

De nye landenes import av pelagisk sjømat har økt betydelig i perioden, men de har fortsatt en moderat andel av den samlede import i EU-28. Denne andelen økte fra 3,15 % i 2000 til 10,15 % i 2020. Nitti prosent av EUs pelagiske import er derfor til det "gamle" EU fra før 2004. Tabell vedlegg 4 i vedlegget viser andelen for ulike importland i importen av pelagisk sjømat til EU-28 i 2000, 2010 og 2020. Spania, Frankrike, Italia og Tyskland var størst, fulgt av Sverige, Nederland, Danmark og Polen. Som nevnt er de nye medlemslandene med i statistikken også før de ble medlemmer. Med 14 % av EU-28's import var Norge i 2020 fortsatt den største leverandøren av pelagisk sjømat til EU.

Figur 9 viser de 15 største leverandørene av pelagisk sjømat til EU-28 i 2000, 2010 og 2020. Norge var største leverandør inn til EU alle de tre årene, men andelen har sunket.



Figur 9 Leverandørland for EUs import av pelagisk sjømat (Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat og TARIC)

En stor del av importen kommer fra andre EU-land; 62 % i år 2000 og 2010, og fortsatt 58 % i 2020 på tross av reduksjonen som følge av Brexit. Tallene for intra-EU omfatter alle EU-land og ikke bare de som er med i figuren; det har derfor vært sterkere vekst for en del mindre leverandører blant EU-landene.

Av leverandører utenfor EU i tabellen var det bare Norge, Færøyene og Island, samt Polen i år 2000, som betalte toll. Både Marokko, Senegal, Storbritannia (i 2020), Tyrkia og Sri Lanka hadde handelspreferanser som ga null toll. Av utenforlandene er det Storbritannia, Island og Tyrkia som kommer nærmest Norge i størrelse, men med betydelig lavere andeler.

Målt i vekt istedenfor verdi er Norges markedsandeler noe høyere; på henholdsvis 36,4, 22,0 og 19,8 % i de tre årene. Dette henger sammen med varesammensetningen av Norges eksport. I det følgende deler vi eksporten inn i fersk, fryst, filét og bearbeidet for både sild og makrell, i tillegg til saltet, tørket, røykt som er en felles kategori for de to artene. Tabell 2 viser Norges andel av importen til EU-28 for de ni gruppene. Vi bruker her 2019 som det siste året fordi andelen i 2020 var ekstra høy, og dette kan ha sammenheng med både Covid-19 og Brexit.

Tabell 2 Norges andeler av importen til EU-28 for ulike kategorier av pelagisk sjømat (Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat og TARIC)

Varekategori		Verdi (andeler i %)			Volum (andeler i %)		
		2000	2010	2019	2000	2010	2019
Sild	Fersk	45,2	31,6	20,6	51,7	28,1	20,6
	Fryst	52,3	36,3	21,2	45,1	23,1	14,7
	Filét	22,1	17,1	17,2	50,3	39,4	43,4
	Bearbeidet	5,7	10,5	9,1	8,2	16,4	19,5
Makrell	Fersk	10,5	14,7	3,4	5,2	14,6	2,5
	Fryst	37,7	9,4	7,6	30,9	8,5	6,5
	Filét	8,1	24,5	7,9	10,4	20,5	7,2
	Bearbeidet	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1
Saltet, tørket, røykt		8,3	7,7	3,7	12,6	12,8	5,1
Sum pelagisk		22,0	14,6	10,7	36,4	22,0	17,2

For flertallet av varegruppene har Norges markedsandeler falt, til dels betydelig, men Norge har fortsatt en relativt høy andel for produkter av sild. For fersk og fryst makrell har andelen falt betydelig, og eksporten av bearbeidet makrell er nær null. For sildefilét er Norges andel i volum mye høyere enn i verdi, noe som betyr at gjennomsnittsprisen er mye lavere enn for import fra andre land.⁵

Et spørsmål er om det er systematiske forskjeller i importmønster ut fra inntektsnivå, for eksempel slik at land med lavere inntekt importerer en høyere andel råvarer til egen arbeidsintensiv industri. Som vi har sett ovenfor, er det ikke slik at de nye medlemslandene (med lavere inntekt) har "tatt over" markedene for sjømat. Tabell 3 viser importandeler for de ulike varekategoriene fordelt på EU-15 (EUs medlemmer før 2004) og de nye medlemslandene (EU-13), for deres samlede import og importen fra Norge.

⁵ Tallene for filét av makrell for 2010 kan tyde på at det kan være feil i klassifiserigen for dette år, som vi ikke har kunnet avklare før rapporten publiseres. Vi tar derfor et forbehold her.

Tabell 3 Vareprofil for pelagisk import til EU-15 versus EU-13. Andeler i % av samlet pelagisk import i 2019 (Kilde: Beregninger basert på data fra Eurostat og TARIC)

Varekategorienes andel i samlet pelagisk import (%)		EU-28	EU-15	EU-13
Sild	Fersk	3,9	4,8	1,2
	Fryst	5,9	4,8	9,1
	Filet	28,7	31,1	21,7
	Bearbeidet	15,4	15,1	16,2
Makrell	Fersk	5,4	7,1	0,5
	Fryst	15,3	9,8	31,5
	Filet	9,4	7,8	14,1
	Bearbeidet	11,2	13,7	3,9
Saltet, tørket, røykt		4,9	5,9	1,9
		100,0	100,0	100,0
Varekategorienes andel i pelagisk import fra Norge (%)		EU-28	EU-15	EU-13
Sild	Fersk	7,5	10,9	0,0
	Fryst	11,7	14,3	5,8
	Filet	46,4	31,4	79,5
	Bearbeidet	13,1	18,5	1,1
Makrell	Fersk	1,7	2,5	0,0
	Fryst	11,0	9,8	13,5
	Filet	7,0	10,1	0,0
	Bearbeidet	0,1	0,1	0,1
Saltet, tørket, røykt		1,7	2,5	0,0
		100,0	100,0	100,0

For samlet pelagisk import har de nye medlemslandene større import av fryst sild og makrell enn EU15, og lavere import av saltet, tørket, røykt. Dette kan være i samsvar med "inntektshypotesen", enten fordi EU-13 importerer råvarer til arbeidsintensiv industri, eller fordi pelagisk er "husmannskost" med høyere konsum for lavere inntekter. For filét og bearbeidet er bildet forskjellig for sild og makrell, med forskjeller som ikke enkelt kan relateres til inntekt.

Norge skiller seg kraftig ut ved at sildefilét har en så stor andel av importen til de nye medlemslandene (mens makrellfilet er i null). Spesielt er at dette er det eneste produkt der Norge oppnådde tollreduksjon etter øst-utvidelsen i 2004; tollen for sildelapper ble redusert fra 15 til 3%. Dette kan også være en industrihistorie, der investering i de nye medlemslandene kan ha bidratt. I det følgende vil vi analysere betydningen av toll og tollfrie kvoter.

5.2 Handelspolitisk analyse

Dette avsnittet vil beskrive tollregimet for norsk fisk inn til EU, med en gjennomgang både av tollnivåer og tollfrie kvoter, før det diskuteres hvilken betydning tollregimet har hatt for omfanget av sjømathandel fra Norge til EU.

5.2.1 Tollnivåene for pelagisk import i EU

Ordinær toll for import av pelagisk sjømat til EU er stort sett høy, med unntak av tollfrie perioder i fangstsesongene for rund fisk. For fersk og fryst fisk samt filét er tollen i området 15–20 %, mens den er enda høyere (opp mot 25 %) for bearbeidet og noe lavere (10–12 %) for tørket, saltet, røykt. Tabell 4 viser tollregimet for de pelagiske varelinjene Norge eksporterte til EU i 2020.

Tabell 4 Tollregimet for norsk pelagisk eksport til EU (varer som ble eksportert til EU 2020) (Kilde: Se henvisninger i tekst)

HS8 (EU)	Kort beskrivelse	Toll		
		MFN	Norge	Sesongtoll
3024100	Fersk sild	15		15.2.–15.6.
3035100	Fryst sild	15		15.2.–15.6.
3045950	Fersk filet av sild, sildelapper	15		15.2.–15.6.
3049923	Fiskekjøtt av sild etc.	15	3	15.2.–15.6.
3045990	Fryst filet av sild	15		
3024400	Fersk makrell	20		15.2.–15.6.
3035410	Fryst makrell	20		15.2.–15.6.
3044990	Fersk filet av sild og makrell	18		
3048600	Fryst filet av sild	15	3	
3048949	Fryst filet av makrell	15	3	
3049999	Fiskekjøtt av makrell	7,5		
3054200	Røykt sild	10		
3056100	Saltet sild	12		
3056980	Saltet sild	12		
16041210	Fryste sildelapper	15	3	
16041291	Krydder- og eddiksild	20		
16041299	Krydder- og eddiksild	20		
16041511	Makrellfilet	25		
16041519	Makrellfilet	25		
16041590	Tilberedt makrell	20		

For fire varegrupper har Norge fått tollens redusert til 3 %, etter en i sannhet lang kamp der resultatet satt langt inne. Den korte listen er rene historieboken: To av de fire tollkuttene skyldtes fiskebrevet fra 1970-tallet (3049923 og 3048949); det neste kom med EØS-avtalen i 1994 (3048600); og den siste i forbindelse med EUs østutvidelse i 2004 (16041210, sildelappene). For mer om historikken og de ulike avtalene, se Melchior (2020a).

For rund fisk og fersk sildefilet er det tollfrihet i perioden fra februar til juni. I den videre analysen bruker vi årsdata som gjør at vi ikke direkte måler handelen i de tollfrie periodene, men bruker en indikatorvariabel som angir om det er tollfrie perioder. I den grad det trengs, kan vi innhente tilleggsinformasjon fra månedsdata for handelen. Slike data er tilgjengelige både for Norge og verden, men med 12 filer istedenfor en per år øker volumet, og databasen er derfor laget med årsdata.

Med den nye databasen (se metodekapittel) kan vi sammenlikne Norges tollvilkår med det som gjelder for andre eksportland. For EU-land er det greit: tollens er null og det trengs derfor heller ingen tollfrie kvoter. I det følgende sammenlikner vi tollregimet i forhold til andre land utenfor EU. Tabell 5 under viser tollregimet for de 25 største leverandørlandene for pelagisk sjømat til EU i 2019. Vi bruker her 2019 siden det er et mer normalt år enn 2020, da Covid-19 satte inn. Tabell 5 og Figur 10 gir et øyeblikksbilde av tollens i 2019. Tabell vedlegg 5 i vedlegget viser utviklingen i faktisk nominell toll i hele perioden, også

for de ulike undergruppene. Det framgår at endringene over tid er moderate, med gjennomsnitt for hele sektoren ned fra 16,3 til 14,2 % fra 2002 til 2020. Men for filét, både av sild og makrell, har det vært en sterkere nedgang i det gjennomsnittlige tollnivået; spesielt for filét av makrell der tollnivået er redusert fra 14 til 6,3 %. Dette skyldes at EU her har gitt flere tollpreferanser over tid.

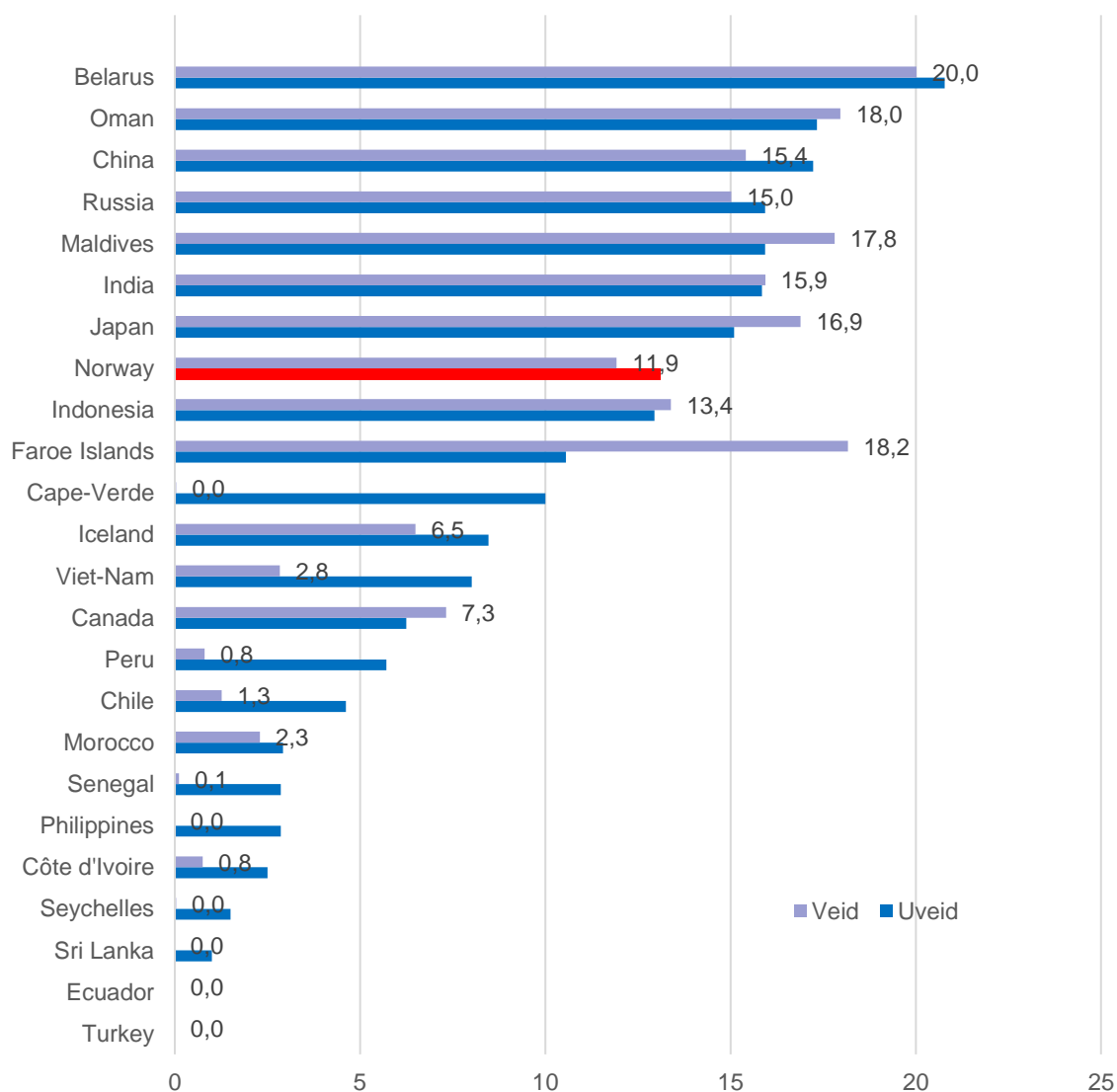
De tre kolonnene til høyre i Tabell 5 viser hvor stor andel av handelsverdien som er berørt av tollfrie kvoter. "Berørt" betyr her at den aktuelle varen/landet er listet opp som del av vareomfanget for en tollkvote. Tallene i tabellen sier ingenting om hvorvidt de tollfrie kvotene ble benyttet, eller om kvotene er store eller små i forhold til faktisk handel. Indikatoren sier derfor bare at det fins en tilgjengelig kvote. Vi skiller mellom bilaterale og multilaterale tollfrie kvoter. Tabell 5 viser at det bare er et fåtall land som har bilaterale tollfrie kvoter for pelagisk sjømat: Norge, Island, Kapp Verde og Peru. I tillegg finnes to kvoter for henholdsvis Thailand og Canada som ikke er dekket i vår datafil. For Norge er hele eksporten berørt av bilaterale tollfrie kvoter (i den forstand vi har nevnt). Langt flere land er berørt av multilaterale tollfrie kvoter. De multilaterale kvotene kan deles i to: WTO-kvoter (som er bundet i WTO), og de autonome kvotene som vedtas ensidig av EU, med sikte på å skaffe råstoff til EUs industri. Vi kommer tilbake til de tollfrie kvotene mer presist i neste avsnitt.

Tabell 5 EUs tollregime for de 25 største leverandørlandene utenfor EU, for pelagisk sjømat i 2019 (Kilde: Egne beregninger basert på data fra Eurostat og TARIC), fra 2020 kommer Storbritannia i tillegg, med null toll

	Andeler i EUs import		Gjennomsnittlig toll		% av verdi med sesongtoll	% av verdi berørt av tollfrie kvoter		
	Volum	Verdi	Uveid	Veid		Bilaterale	Multilaterale	Enten eller
Norway	17,3	10,8	13,1	11,9	32,3	100	37	100
Turkey	1,3	5,3	0,0	0,0			15	15
Iceland	3,8	4,1	8,5	6,5	20,2	19	12	28
Sri Lanka	0,4	2,7	1,0	0,0	0,0		2	2
Faroe Islands	3,3	2,6	10,6	18,2	92,8		14	14
Maldives	0,4	2,2	15,9	17,8			2	2
China	1,2	1,0	17,2	15,4	20,2		33	33
Greenland	1,3	1,0	0	0	93,8		6	6
Philippines	0,1	0,5	2,9	0,0	0,0			
Russia	1,4	0,5	15,9	15,0	99,7		100	100
Cape-Verde	0,2	0,5	10,0	0,0	0,2	100		100
Viet-Nam	0,2	0,3	8,0	2,8	0,6		99	99
Chile	0,1	0,3	0,0	0,0	6,3		93	93
Senegal	0,1	0,2	2,9	0,1	0,6		0	0
Ecuador	0,1	0,2	0,0	0,0			28	28
Oman	0,0	0,2	17,3	18,0			1	1
Morocco	0,1	0,1	2,9	2,3	12,7		5	5
India	0,0	0,1	15,8	15,9	1,3		21	21
Canada	0,1	0,1	0,0	0,0	15,9	*)	28	28
Seychelles	0,0	0,1	1,5	0,0			9	9
Côte d'Ivoire	0,0	0,1	2,5	0,8			17	17
Japan	0,0	0,1	15,1	16,9			11	11
Indonesia	0,0	0,1	12,9	13,4			47	47
Peru	0,0	0,1	5,7	0,8	4,0	96	4	100
Belarus	0,1	0,1	20,8	20,0				
Sum alle 25	31,4	33,4						

*) Det fins en tollkvote for Canada, se tekst.

Figur 10 viser gjennomsnittlig toll for de 25 landene. Norge er her litt over midt på treet, med gjennomsnittlig toll rundt 10 %. Bare et fåtall av disse 25 landene har full tollfrihet. Her vil Storbritannia melde sin ankomst, som en betydelig leverandør med null toll etter Brexit. Litt nede på listen finner vi Chile og Canada. For Chile ble tollfrihet innført for pelagisk sjømat med en tiårs overgangsperiode som var fullført i 2013⁶. For Canada ble noen få sjømatprodukter unntatt, men det meste av sjømateksporten inkludert pelagisk sjømat ble eller blir liberalisert. Her er det overgangsperioder og tollfrie kvoter for noen sjømatprodukter, inkludert en tollkvote for pelagisk. Grønland har tollfrihet som OCT-land (Overseas Countries and Territories).



Figur 10 Tollen for de 24 største tredjelands leverandørene for pelagisk sjømat til EU 2019 (Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat og TARIC)

Resultatene viser dermed at pelagisk fortsatt er en beskyttet sektor i EU. Det er over 100 land som har full tollfrihet, men de aller fleste av disse er ikke store eksportører av pelagisk sjømat. Men noen viktige eksportland har nå full tollfrihet, og dette bidrar til å svekke Norges markedsmuligheter i EU. Dette kommer på toppen av at 2/3 av importen kommer fra EU-landene selv, og naturligvis slipper både toll og tollfrie kvoter. Alt i alt er dette et tollregime der Norge behandles nesten på linje med Russland og Hviterussland.

⁶ Se Annex I i avtalen mellom EU og Canada, tilgjengelig på http://www.sice.oas.org/trade/chieu_e/cheuin_e.asp#Fish.

Figur 10 viser gjennomsnitt av nominell toll, før det er tatt hensyn til tollfrie perioder og tollfrie kvoter. Tollfrie perioder er viktig for fersk og fryst sild og makrell, samt fersk filét av sild. For disse er det null toll i perioden 15.2.–15.6. hvert år. For Norge er eksporten av de aktuelle varegruppene rundt 1/3 av samlet pelagisk eksport. Hvis for eksempel 2/3 av Norges eksport av disse varegruppene skjer i den tollfrie perioden, betyr det at gjennomsnittlig toll for Norge faller med $0,33 \cdot 2/3 \cdot \text{tollsats}$, eller rundt tre prosentpoeng for all pelagisk. For Færøyene og Russland er det meste av handelen i disse varegruppene, så deres faktiske tollbelastning kan være mye lavere enn gjennomsnittet i figuren viser. Færøyene har ingen tollpreferanser for rund sild og makrell, men null toll for en del bearbejdede produkter. I 2013–2014 innførte EU handelssanksjoner mot Færøyene som følge av striden om fangstkvoter med Færøyene og Island.

5.2.2 Nærmere om de tollfrie kvotene for pelagisk

Det er et komplisert regime med tollfrie kvoter; WTO-kvoter, bilaterale kvoter og såkalte autonome kvoter som tildeles ad hoc for å skaffe råstoff til EUs industri. I tillegg kommer tollsuspensjoner, der tollene kan bli satt ned i perioder.

Tabell 6 viser tollfrie kvoter for de pelagiske varegrupper på 8-sifret nivå som ble eksportert fra Norge til EU i 2020. Tabell vedlegg 6 i vedlegget viser alle EUs tollfrie kvoter for pelagisk sjømat i 2021. Tabell vedlegg 7 viser EUs autonome kvoter for pelagisk sjømat i 2016–2023.

Tabell 6 Tollfrie kvoter for norsk pelagisk eksport til EU (varer som ble eksportert til EU 2020) (Kilde: Se henvisninger i tekst og Tabell vedlegg 6 og Tabell vedlegg 7)

HS8 (EU)	Kort beskrivelse	Tollfrie kvoter		
		WTO	Autonome	Bilaterale
3024100	Fersk sild	90006	92788	90723
3035100	Fryst sild		92788, 92510	90752
3045950	Fersk filét av sild, sildelapper		92788	90729, 90819
3049923	Fiskekjøtt av sild etc.			90714, 90756
3045990	Fryst filét av sild			90729
3024400	Fersk makrell			90724
3035410	Fryst makrell		92505	90712, 90725
3044990	Fersk filét av sild og makrell			90728, 90819
3048600	Fryst filét av sild		92513	90714, 90756
3048949	Fryst filét av makrell		92505	90818
3049999	Fiskekjøtt av makrell			90722
3054200	Røykt sild			90733
3056100	Saltet sild			90735
3056980	Saltet sild			90734
16041210	Fryste sildelapper			
16041291	Krydder- og eddiksild		92509	90740, 90750
16041299	Krydder- og eddiksild		92509, 92792	90740
16041511	Makrellfilet			90742
16041519	Makrellfilet			
16041590	Tilberedt makrell			

WTO-kvotene er forpliktelser som er bundet i WTO. For sjømatnæringen er det to kvoter som er særlig viktige; en for torsk (90007) og en for sild. Denne kvoten for sild er på 34 000 tonn og har vært der i mange tiår. EUs samlede import av fersk og fryst sild var i 2020 på rundt 300 000 tonn, med over halvparten fra andre EU-land som ikke trenger kvoter. Det kan tyde på at WTO-kvoten for sild dekker rundt 1/5 av det samlede volumet. Hvis de tollfrie periodene trekkes fra, blir kvotens betydning enda større.

Den tredje typen tollfrie kvoter er de bilaterale. Disse har ulik juridisk status siden de er forhandlet som del av ulike avtaler knyttet til EUs utvidelser. Mange permanente tollfrie kvoter ble opprettet da Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995. Kvoter i kjølvannet av EUs østutvidelse i 2004 er imidlertid fastsatt for visse perioder, først fem år og senere sju, i takt med EUs budsjettssyklus siden kvotene forhandles samtidig med de såkalte EØS-midlene (se Melchior 2020 a, b). Mange av kvotene fra 1995 er små, mens noen av de nyeste er store.

Som Tabell 6 viser, betyr de bilaterale kvotene et temmelig komplisert system med et utall av kvoter for en tross alt begrenset handelsverdi. For mange varegrupper er flere kvoter tilgjengelig på samme tid. Av de bilaterale kvotene i Tabell 6 er de fleste fra EUs utvidelse i 1994, og de var dermed aktive i hele den perioden vi studerer, og er med i hele dataperioden 2000–2020. Så ble fire kvoter plusset på som følge av EUs østutvidelse:

- Kvote 90710 Fryst sild, 39 750 tonn, utnyttelse i 2021 15 %.
- Kvote 90712 Fryst makrell, 37 500 tonn, utnyttelse i 2021 24 %.
- Kvote 90714, Sildelapper og -filét, 83 400 tonn, utnyttelse i 2021 34 %.
- Kvote 90750, Krydder- og eddiksild, 17 100 tonn, utnyttelse i 2021 91%.

Disse er rapportert i EUs system fra 2011, men falt ut i 2015–2016 da forhandlingene om fornyelse ble forsinket, og ble så gjenopptatt fra 2017 til 2021. I 2022 var de igjen forsvunnet fra EUs lister, i påvente av forhandlingene mellom Norge og EU. I noen grad er de erstattet av nye og midlertidige autonome kvoter, det vil si den tredje typen tollfrie kvoter.

Blant de autonome kvotene finner vi disse tre som i 2022 delvis erstatter de bilaterale kvotene ovenfor:

- Kvote 92509 Krydder- og eddiksild, 15 000 tonn.
- Kvote 92510 Fryst sild, 10 000 tonn.
- Kvote 92512 Sildelapper og -filét, 25 000 tonn.

Disse kvotene er midlertidige og lavere enn kvotene ovenfor, og fryst makrell er ikke med. Dette kan være for å styrke EUs forhandlingsposisjon. Men igjen viser utviklingen i 2020–2022 at midlertidigheten for de nye kvotene etter østutvidelsen i 2004 er et problem. Dette skaper usikkerhet for handel og næringens investeringer.

Autonome kvoter er fastlagt i EU-rettsaker med jevne mellomrom, normalt annethvert år, men det kan også skje endringer underveis. De numrene som er indikert i tabellen er ikke nødvendigvis gyldige for alle år.

Tabell 7 i vedlegget viser autonome kvoter for sild og makrell i perioden 2016–2023. Det vi kan se, er:

- Autonome tollfrie kvoter skifter over tid, også kvotestørrelsen. Noen kvoter er mer stabile jengangere enn andre. To autonome kvoter (92788 for sild, og 92792 for eddik-/kryddersild) har eksistert i hele perioden og er dermed omfattet av statistikken i Tabell 7. Merk at for eddik-/kryddersild er det ikke null men redusert toll; 5 % i 2016–2018 og 10 % i 2021–2023. Og i 2019–2020 var det ingen kvote.

- De autonome kvotene for pelagisk som her er listet gjelder i prinsippet alle land. Selv da EU ga ekstrakvoter for 2021–2023 som følge av forsinkede EØS-forhandlinger, var kvotene formelt sett ikke reservert for Norge, men formelt tilgjengelige for alle.
- Alle de autonome kvotene er tildelt for å styrke EUs egenproduksjon. Dette er programfestet: "They are normally granted to raw materials, semi-finished goods or components not available in the EU (suspensions) or which are available but in insufficient quantities (tariff quotas), but no tariff quotas are granted for finished products."⁷ EU trenger fisk, men de er også leverandør selv så da er tollsuspensjoner mindre aktuelle. De tollfrie kvotene har med andre ord et klart proteksjonistisk mål, der hensikten er å fremme EUs egen foredling av sjømat.

5.2.3 Tollfrie kvoter i EUs handelspolitikk: prinsipielle aspekter

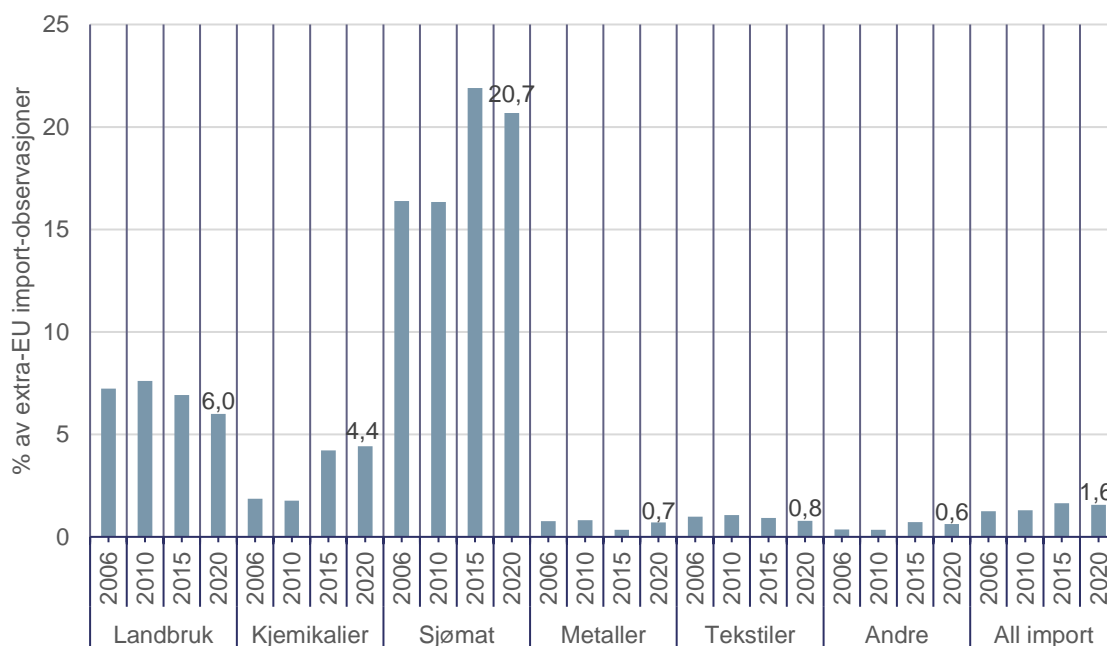
Melchior (2022) bruker databasen fra prosjektet i en bredere analyse av EUs tollfrie kvoter, inkludert handelspolitiske aspekter. I det følgende oppsummeres noen resultater fra denne analysen. Kunnskap om dette kan være av betydning i forhandlinger med EU, og dette er motivasjonen for at prosjektet derfor også bidrar med slik allmennkunnskap om de tollfrie kvotene.

De WTO ble etablert i 1995, ble over 1000 tollfrie kvoter innført for landbruk, i hovedsak for å sikre en viss minste markedsadgang der tollbeskyttelsen var særlig høy. Dette skulle være minst 3 % av markedet - økende til 5 %. I 2019 var 1126 slike kvoter fortsatt i kraft, med Norge på "kvotetoppen" målt i antall kvoter med 232 kvoter foran EU med 124. To hundre og elleve av de norske kvotene er imidlertid "papirkvoter" som ikke håndheves i praksis. Grunnen er at den ordinære tollene er lavere enn bundet toll for disse landbruksvarene, og man trenger derfor ingen tollkvote for å få toll som er lavere enn den bundne tollene i WTO. Det er uansett viktig å ha i mente denne historikken, fordi Norges beskyttelse for landbruksvarer er en torn i øyet for EU og en av grunnene til at full markedsadgang for sjømat ikke har vært mulig å oppnå (se Melchior & Sverdrup, 2015, og Melchior, 2020b). Mens fisk i WTO behandles sammen med industrivarer, var fiskeriene i EU lenge en del av landbrukspolitikken, og senere fortsatt en del av politikken overfor primærnæringene.

Sammen med landbruk har tekstilvarer og sjømat vært to sektorer der tollfrie kvoter har vært brukt mer hyppig. Men det siste tiåret har bruken av tollfrie kvoter for andre industrivarer, spesielt kjemiske produkter og metaller (særlig stål) blitt relativt viktigere. Før 2011 falt antall tollfrie kvoter i EU, men fra da til 2021 økte antallet fra 600 til 1183, det vil si nesten en dobling. Tollfrie kvoter er en slags handelspolitisk gråsoner. I Uruguay-runden var det en målsetting å erstatte kvantitative begrensninger med toll; såkalt "tariffication". Dette skjedde for landbruksvarer, men man godtok tollfrie kvoter fordi den nye bundne tollene var så høye. For tekstilvarer ble kvotene i "multifiberavtalen" faset ut fram til 2005, men også her innførte EU en rekke tollfrie kvoter.

Figur 11, fra Melchior (2022), viser den relative betydning av tollfrie kvoter i EUs import for ulike sektorer, målt med andelen av antall handelsstrømmer for hver sektor (målt for hvert land/enkeltvare på 8-sifret nivå) der en eller flere tollfrie kvoter er tilgjengelig. Med "tilgjengelig" sies ingenting om kvotens størrelse eller om den er brukt eller ikke, bare at den aktuelle handelsstrømmen i prinsippet har adgang til en kvote.

⁷ Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/customs-tariff/quota-tariff-quotas-and-ceilings_en.

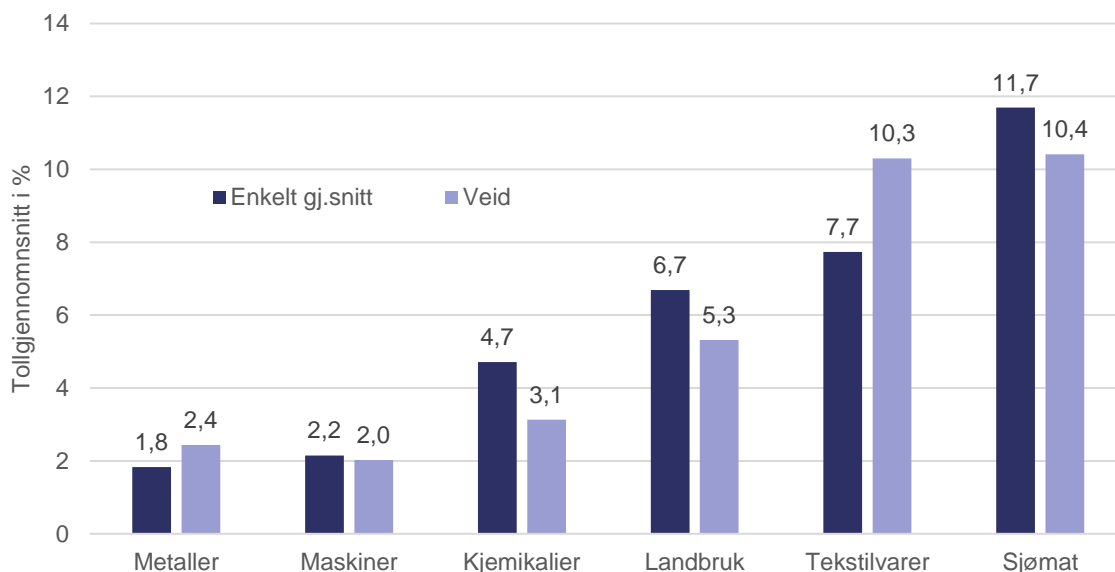


Figur 11 Andelen av handelsstrømmer berørt av EUs tollfrie kvoter, 2006-2020, sektorvis, EUs import fra tredjeland (Kilde: Melchior (2022), basert på data fra Eurostat og TARIC)

Figuren viser at betydningen av tollfrie kvoter er særlig høy for sjømat; langt høyere enn for alle de andre sektorene. Mens andelen har falt for landbruk og tekstiler, har den økt for de andre sektorene; særlig kjemiske produkter og metaller. For landbruk og tekstiler er også kvoteutnyttelsen svært lav og fallende, mens denne er høyere for kjemisk og stål, med sjømat i en mellomstilling.

Spørsmålet som reiser seg for sjømatsektoren, er: Er dette greit? I en tid der en handelspolitisk målsetting er å begrense bruken av kvantitative handelsrestriksjoner, er tollfrie kvoter en slags handelspolitisk "hybrid" der antallet i EU er doblet. Som påvist i Tabell 7 er Norge på tollkvote-toppen for pelagisk sjømat, i den forstand at hele eksporten er berørt av tollfrie kvoter. I Melchior (2022) vises at også for sjømat generelt er Norge på "tollkvotetoppen". Mens tollfrie kvoter er på retur i tradisjonelle sektorer som landbruk og tekstiler, øker bruken for sjømat, samt i forbindelse med beskyttelsestiltak for stål og andre industrivarer de siste årene, i den nye "handelskrigen". Økonomisk kan det argumenteres for at lavere toll er mye bedre enn høy toll + tollfrie kvoter. Det kan også være grunn til å se nærmere på handelsjussen: bør den økende bruken av tollfrie kvoter reises som et tema i WTO, og hvilke juridiske føringer finnes? Er det rimelig at Norge for fisk behandles "nesten som Kina" for industrivarer?

Sjømat har også den klart høyeste tollene i EU blant de nevnte sektorene. Dette framgår av Figur 12.



Figur 12 EU's ordinære (MFN) toll for utvalgte sektorer, gjennomsnitt 2020 (Kilde: WITS/TRAINS)

Sjømat står derfor overfor et særregime i EU, med høy toll kombinert med mange tollfrie kvoter. I tillegg kommer kompleksiteten i systemet, med et stort antall kvoter der noen er midlertidige og det hver eneste gang er usikkerhet rundt fornyelsen.

Handelsjuridisk er det også et moment at Norge, som påvist tidligere, mistet markedsadgang da EU ble utvidet i 2004. Norges andel av importen til de nye medlemslandene falt da kraftig. Mens tidligere tollfrie kvoter fra utvidelsene av EU i 1995 og tidligere var permanente, har kvotene fra 2004 og senere kommet inn i en femårig og senere sjuårig syklus sammen med varigheten for EUs budsjetter og de såkalte EØS-midlene (Melchior, 2020a). Siden Norge ikke har kunnet kjøpe seg til frihandel med fisk, og siden det hver gang oppstår forsinkelse ved forlengelsen/fornyelsen, kan det argumenteres for at de tollfrie kvotene for sjømat heller bør frikobles fra prosessen rundt EØS-midlene. Det beste ville være å erstatte kvotene med null eller lavere toll; det nest beste ville være et juridisk permanent system der antall kvoter reduseres og systemet forenkles.

5.2.4 Et økonomisk regnskap for de tollfrie kvotene

I Melchior (2022) foretas en første statistisk analyse av hvordan toll og tollfrie kvoter påvirker handelen, med bruk av den nye databasen for 2000–2020. Beregningene foretas for samlet import til EU-15, det vil si medlemslandene før år 2000, blant annet for å unngå problemer med kvaliteten på statistikk for internhandelen i EU. For eksempel var Sveriges rapporterte import av sjømat fra Norge nylig ti ganger så høy som Norges rapporterte eksport av sjømat til Sverige (!), fordi Sverige er transittland ved EUs yttergrense⁸. Ved å fokusere på EU-15 unngår vi dette problemet. Vi har uansett med de 15 landenes import fra "seg selv" og fra de nye medlemslandene etter 2000, og måler dermed også hvordan inntreden i EU påvirket handelen.

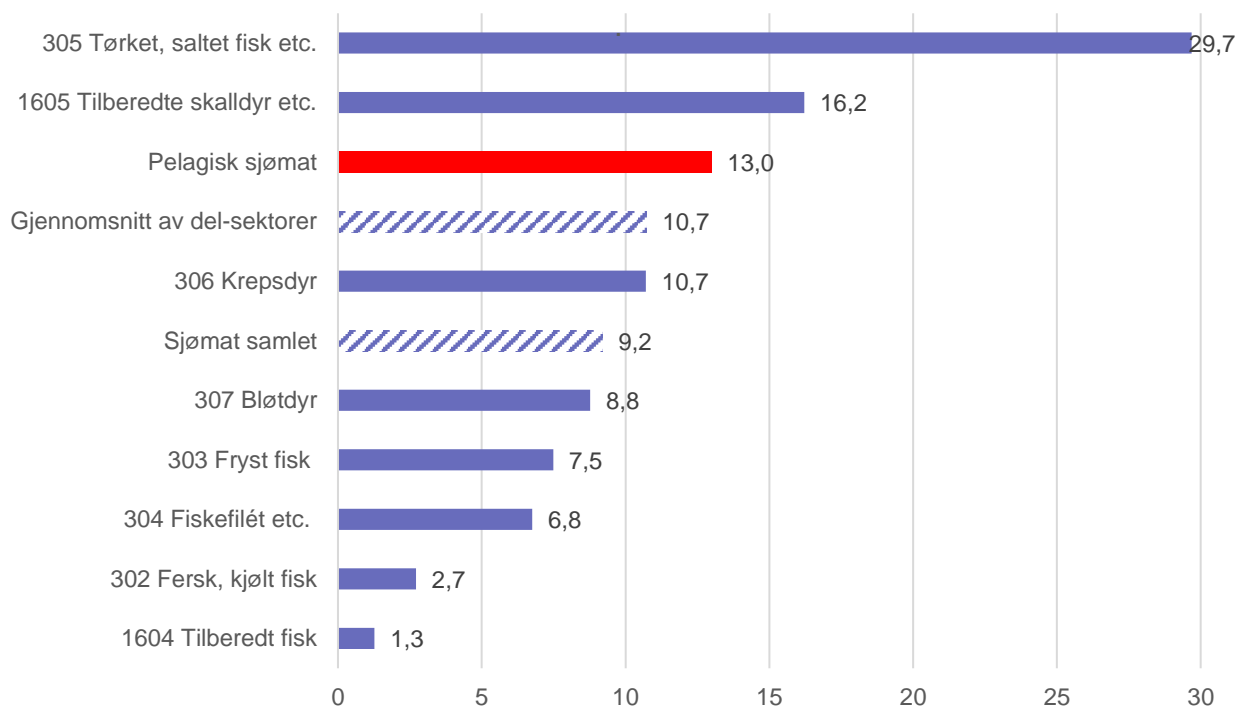
I all handelspolitisk analyse er elastisitetene en nøkkelfaktor: hvor mye blir handelen påvirket hvis tollene eller handelskostnadene for et land/produkt går opp eller ned en prosent? I såkalte "gravitetsmodeller" for internasjonal handel peker mange arbeider i retning av nivåer rundt 5 % (se Head & Mayer, 2014).

Dette er for eksempel lagt til grunn i analysene av EU-toll i Melchior (2020b). Men enkelte nyere forskningsarbeider tyder på at prisfølsomheten generelt er noe høyere, og enda høyere for sjømat enn

⁸ Basert på Melchior (2021), upublisert materiale.

for mange andre sektorer (Fontagné et al., 2019). Tallene man bruker har mye å si: Hvis EU-tollen på 2 % for fersk laks fjernes, vil eksporten øke med 3, 10, 20 eller 30 %? Og hva hadde eksporten av pelagisk sjømat til EU vært dersom vi hadde null toll? Ville den vært litt høyere, dobbelt så høy eller fem ganger så høy? Dette skal vi prøve å finne ut.

I den nye databasen for EUs handel har vi handel, toll og tollfrie kvoter på detaljert nivå for en tjueårsperiode. For sjømat har vi et datasett på 253 tusen observasjoner. I Melchior (2022) brukes dette til å beregne toll-elasticiteter og virkningen av tollfrie kvoter, både for sjømat som helhet og for ulike delsektorer. Figur 13 viser tollelastisitetene for sjømat samlet og for ulike undergrupper.



Figur 13 Toll-elasticiteter for import av sjømat til EU (Kilde: Melchior (2022), basert på data fra Eurostat og TARIC)

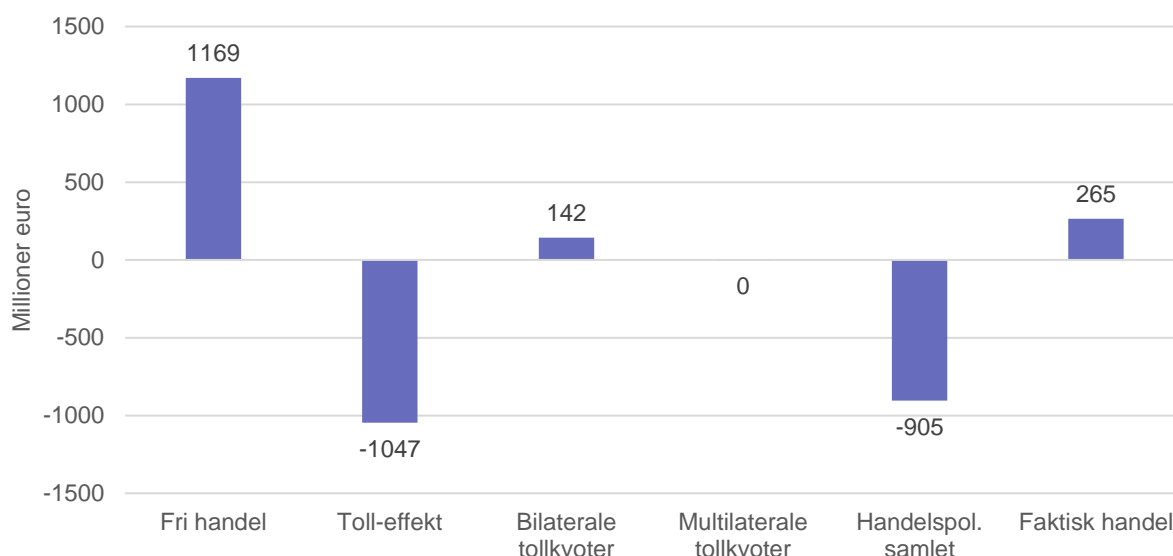
Beregningene for sjømat som helhet gir en toll-elasticitet på (minus) 9,2, det vil si at tollen har en kraftig virkning på eksporten. Merk at tallene her gjelder for hver vare/leverandørland, og ikke dersom tollen endres for alle leverandørland – da blir virkningen lavere. Virkningen avhenger også av markedsandelen – hvis et land har hele markedet kan det ikke ta andeler fra andre og da blir elasticiteten lavere.

Tolleffekten på 9,2 % er høyt og høyere enn det som vanlig har vært antatt. Når beregningene gjøres for hver delsektor, blir gjennomsnittet for sjømat enda høyere, på 10,7 %. Dette er i nærheten av gjennomsnittet på 11,7 % for Fontagné et al. (2019) fant i beregninger for verdenshandelen på 6-sifret nivå. Resultatene peker i retning av at tolleffektene er sterkere enn vi har vært vant til å tro.

Det er betydelig variasjon mellom undergrupper med 1604 tilberedt fisk og 302 Fersk, kjølt fisk lavest, og 305 Tørket, saltet fisk øverst, fulgt av 1605 tilberedte skalldyr og pelagisk. Variasjonen mellom ytterpunktene er litt overraskende stor, og mer arbeid kan gjøres for å undersøke robustheten i resultater for de sektorer som skiller seg særlig ut. Uansett bekrefter beregningene med smalere sektorer at virkningene av toll i snitt er omkring det som framkommer av beregninger for hele sjømatsektoren.

Pelagisk sjømat kommer høyt ut med en toll-elasticitet på 13. Det betyr at hvis tollen øker fra null til 16,3 % (gjennomsnitt i Tabell vedlegg 5), reduseres handelen med 86 %! I motsatt retning trekker tollfrie kvoter og tollfrie perioder. Beregningene i Melchior (2022) omfatter også tollfrie kvoter, og resultatene

viser at disse fører til økt handel. Hvis vi anvender resultatene for toll og tollfrie kvoter for hver varelinje i Norges eksport av pelagisk sjømat til EU og summerer, får vi det handelspolitiske regnskapet i Figur 14.



Figur 14 Handelspolitisk regnskap for norsk pelagisk eksport til EU (Kilde: Gjengitt fra Melchior, 2022)

Figuren viser at den høye tollene reduserer handelen til en brøkdel av hva den hadde vært under fri handel. Samtidig gir de tollfrie kvotene en del tilbake; ifølge figuren en handelsøkning på 142 millioner Euro basert på 2020-tall.

Høy toll kombinert med tollfrie kvoter betyr med andre ord at EU tar med den ene hånda og gir med den andre, og nettoresultatet er helt klart negativt.

Figuren over er basert på statistiske beregninger med faktisk observerte og detaljerte data for EUs handel over en tjuetårsperiode. Et forbehold er at års- og ikke månedssdata er benyttet og sesongtoll er ikke eksplisitt tatt hensyn til. Et annet aspekt er at anslagene for virkning av tollfrie kvoter er basert på indikatorvariabler som måler om en tollfri kvote er tilgjengelig eller ikke, og ikke måler den faktiske bruken av tollfrie kvoter, og om kvotene er fullt utnyttet eller ikke. Det er vår hensikt å ta hensyn til slike aspekter i videre forskning basert på den samme databasen. I videre forskning vil vi også ta hensyn til eventuelle virkninger av de tollfrie kvotene på priser, og samspillet mellom tilbud og etterspørsel i markedene. Analysen som ligger til grunn for figuren ovenfor fokuserer på markedsandeler målt i verdi, og disse påvirkes av både volum og priser. Anslagene som er presentert her er derfor å anse som første resultater med bruk av databasen.

Analysen av EUs import måler på en god måte konkurransen mellom ulike leverandører til EU-markedet og hvordan toll påvirker konkurransen, men ikke eksplisitt hvordan eksportørene i Norge og andre land fordeler eksporten mellom EU og andre markeder. Dette er viktig for pelagisk sjømateksport, spesielt for makrell, hvor størsteparten går til asiatiske markeder. Tollforhold i disse markedene er viktig for betalingsviljen, og høyere priser i Asia er en delforklaring på hvorfor Norge selger mindre makrell til EU. I vår analyse av importen til EU er dette ivare tatt dels ved at data "måler" direkte hvordan eksportørene tar hensyn til forhold i andre markeder; dels ved rundt 3000 indikatorvariabler for produkt, år og land/år som fanger opp variabler/forhold som er utelatt i analysen. Alternativt kunne man bruke et globalt datasett for handelen mellom alle land, der man også har data for tollene i asiatiske markeder etc. Dette er framgangsmåten i Fontagné et al. (2019), som beregner virkningene av toll for hver varegruppe på detaljert nivå. Denne studien oppnår som nevnt over resultater i samme størrelsesorden som de vi har

funnet. I dette prosjektet bruker vi data for EUs import, fordi prosjektet fokuserer på handelen med EU og EU-data gir mer presis informasjon om toll og tollkvoter i EU. EU er også en stor handelsaktør slik at data for EU har mange observasjoner og mange leverandører.

De ulike leverandørenes ressurstilgang er også avgjørende for handelen. Eksempelvis vil EUs egenfangst av sild et påvirke prisene i EU og dermed handelen. Både prisvariabel og indikatorvariablene for ulike produkter, år og land/år vil fange opp slike forhold. For eksempel vil variabelen for Norge_2010 fange opp ulike forhold som påvirker Norge som leverandør i dette året. Også her ville en eksplisitt analyse av ressurstilgang være en fordel, forutsatt at man har gode nok data. Men for et datasett med 250 tusen observasjoner er det ikke mulig med ressursdata for alle land og år. Indikatorvariabler for land/år vil fungere bra for eksempelvis handelsavtaler og konjunkturer eller lønnsvekst, men hvis 2010 var et bra år for torsk men et dårlig for pelagisk vil gjennomsnittet for Norge_2010 ikke fange dette opp. Derfor har vi beregnet virkningen av toll både for sjømat samlet og for undergrupper, og dette kan gjøres enda mer disaggregert om man vil.

5.3 Næringsøkonomisk analyse

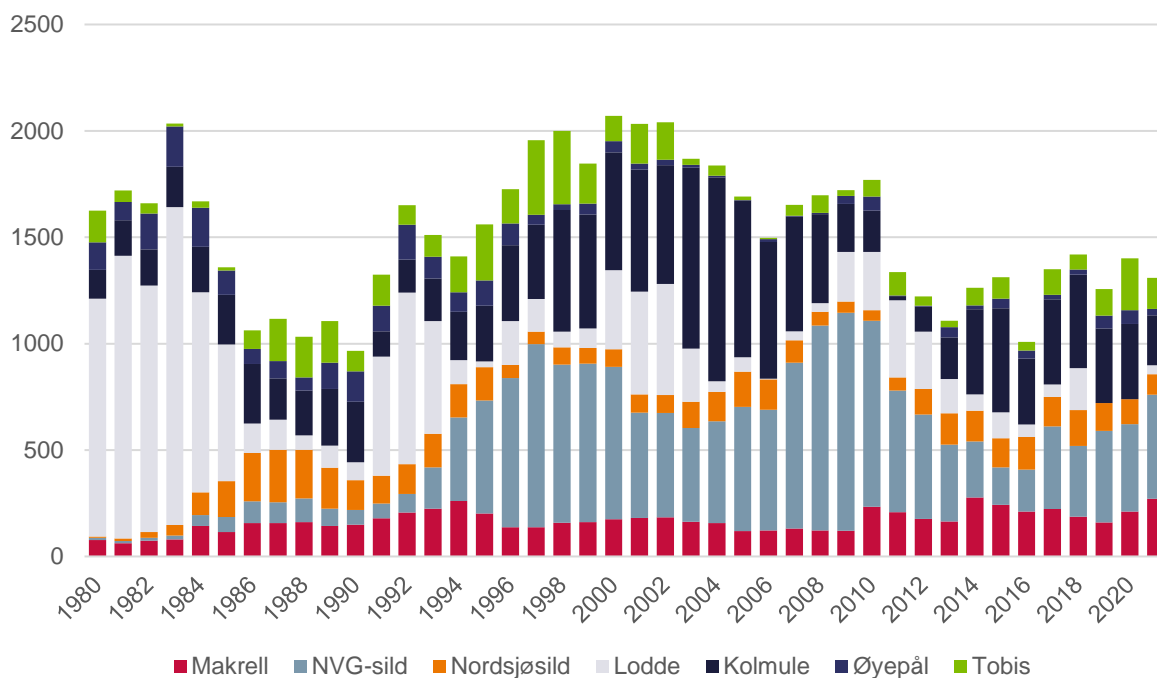
I dette avsnittet vil vi diskutere utviklingen i kvoter, fangst og råstofftilgang for industrien, vi vil blant annet peke på lønnsomhetsutfordringer, utvikling i næringsstruktur både i Norge og i de viktigste eksportmarkedene, og vi vil diskutere utvikling i produktportefølje og prisdannelse for en del produkter, noe som er viktig informasjon for den senere analysen av lokalisering av videreforedlingsaktivitetene.

5.3.1 Kvote og fangst i pelagisk fiskeri

De siste 40 årene har norske fartøy fisket mellom 1 og 2 millioner tonn pelagisk fisk årlig. Fram til rundt 1990 gikk svært mye av landingene til produksjon av mel og olje.

Da fisket etter NVG-sild og nordsjø-sild kom i gang igjen på begynnelsen av 1980-tallet var det de første årene primært med tanke på levering til konsum. Kvoter og fangst var imidlertid svært begrenset. Kvotene på både nordsjø-sild og NVG-sild lå i årene 1980–1982 på mellom 5 000 til 15 000 tonn.

I 1983 gikk om lag 120 000 tonn råstoff til konsumproduksjon, der rundt 30 % gikk til iset rund til eksport. Det var i første rekke makrell og nordsjø-sild som gikk til frysing, mens 40 % av fangstene av makrellen gikk til fabrikk for produksjon av mel og olje. Rundt 10 000 tonn brisling og noe småsild gikk til hermetikk-industrien. Først rundt 1990 passerte leveringene av pelagisk råstoff til konsum 200 000 tonn.



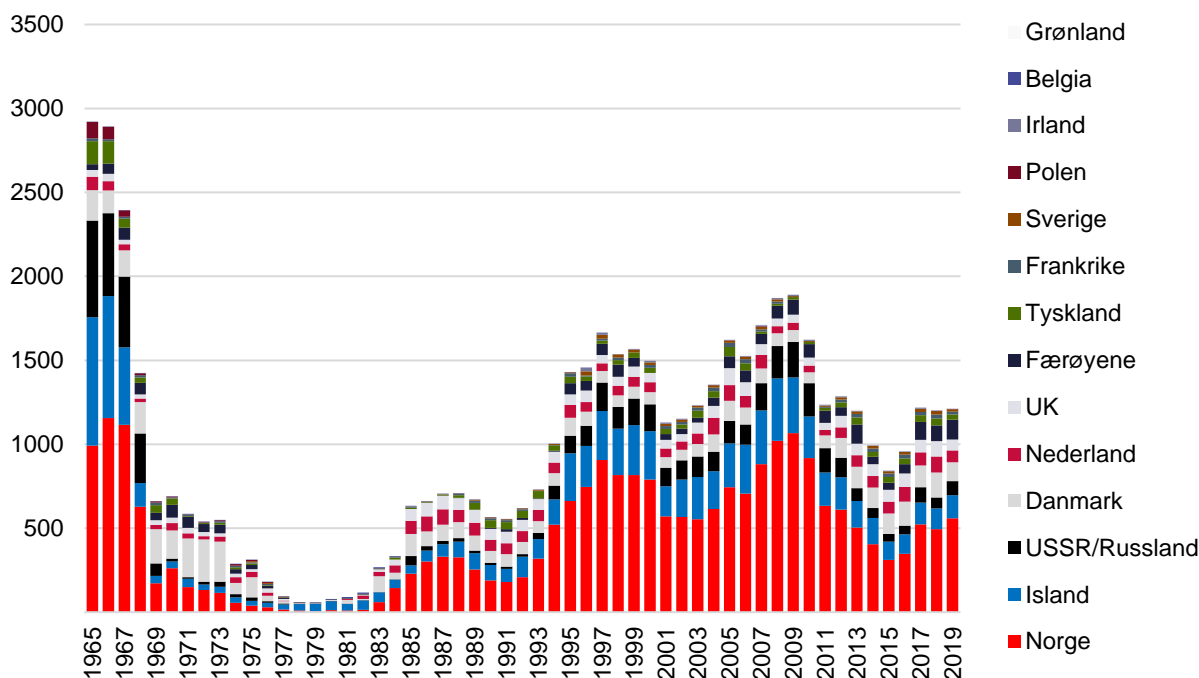
Figur 15 Norske fartøys fangst av viktige pelagiske arter, tall i 1000 tonn (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Loddefisket i Barentshavet startet i 1964 og i 1970 passerte de norske fangstene 1 million tonn. I 1977 ble toppen nådd da norske fartøy fisket 2,1 millioner tonn lodde. Både på 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet var Barentshavslodda den viktigste arten i pelagisk fiskeri. I 1977 sto lodda for over 80 % av de pelagiske fisket og fremdeles i første halvdel av 1980-tallet utgjorde andelen 70 % av de norske pelagiske fiskeriene. I 1985 kom det et sammenbrudd i bestanden, og bare i korte perioder etter dette har det vært fisket lodde i Barentshavet, der bestand og kvote deles med Russland.

Loddefisket ved Island og Jan Mayen har hatt større kontinuitet, men kvotene har vært av betydelig mindre omfang. Norge har bare 5 % av loddekvoten ved Island, pluss et kvantum etter en "Smuthull-avtale" med Island og pluss et kvantumoverført fra EU etter avtale om kvotebytte.

Fisket etter NVG-sild og Nordsjøsil økte kraftig fra 1983 til 1996 samtidig med sildestammen i både nord og sør vokste.

Silda har stor utbredelse og en lang rekke land har kvoter og historiske rettigheter til sildefisket, både til NVG-sild og Nordsjøsil. Sett under ett er Norge, Island, Russland og Danmark de største fangstnasjonene av sild. De siste årene har Norges fiske utgjort om lag 45 % av de samlet fangstene av NVG-sild og Nordsjøsil.



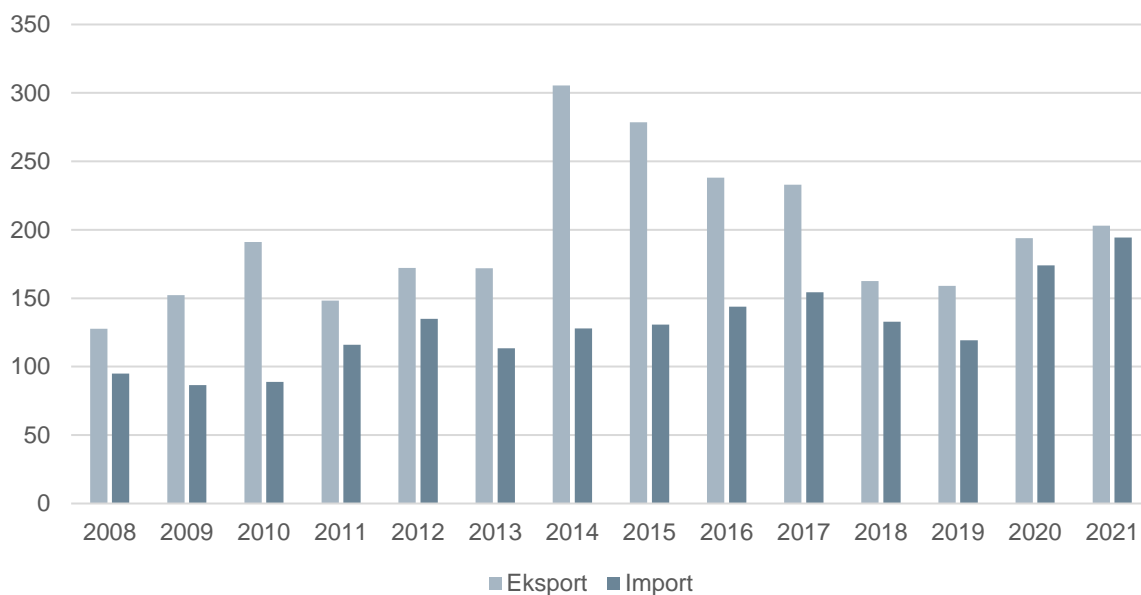
Figur 16 Fangst av NVG-sild og Nordsjø-sild i ICES-område I, II, IV og V, tall i tusen tonn (Kilde: ICES)

Mens silda lenge var viktigst både i kvantum og verdi i det norske pelagiske fisket, har makrellen fått en langt større betydning verdimessig det siste tiåret, og var omtrent like viktig i verdi i årene 2014 til 2019, da kvotene på silda var lavere.

Makrellen er i enda større grad enn silda gjenstand for et internasjonalt fiske der en lang rekke land deltar. Forvaltning av makrellbestanden har lenge vært en stor utfordring, der fangstnasjonene nå i stor grad fastsetter autonome kvoter. For 2022 er det inngått en seksparts samarbeid om rapportering av kvoter og fangst mellom EU, Storbritannia, Island, Færøyene, Grønland og Norge, der Russland deltar som observatør. Internasjonal fangststatistikk på makrell er også en utfordring og tall før år 2000 er ifølge ICES beheftet med så store feil, på grunn av omfattende grov underrapportering, at de gir liten mening å presentere.

De siste årene har den norske kvoten utgjort rundt 20 % av fisket av makrell i den nordlige delen av Atlanterhavet fram til og med 2020. Statistikk viser at den samlede fangsten av makrell har økt fra i overkant av 900 000 til nesten 1 300 000 tonn de siste tre årene. Ifølge de foreløpige tallene økte de norske fangstenes andel til 23 % av samlet kvantum i 2021.

EU er en stor fangstaktør på makrell og har de siste 10 årene fisket mellom 325 000 tonn og 600 000 tonn makrell. Kvantumet tilsvarende i overkant av 40 % av fangstene av makrell i Nord-Atlanteren. Storbritannia har vært den største aktøren og har hatt om lag 47 % av EUs makrellkvote. Fram til Storbritannia forlot EU har unionen vært netto eksportør av makrell, med større eksport enn import. Også i 2020 og i 2021, etter at Storbritannia forlot EU, var dette tilfelle, selv om forskjellen mellom import og eksport ble markant mindre.



Figur 17 EUs import og eksport av atlantisk makrell omregnet til rundvekt. Tall i 1000 tonn. (Kilde: Eurostat)

Utenrikshandelsstatistikken til EU er beheftet med en del mangler. Blant annet finner vi at EU-flåten sine direktelandinger av makrell i Norge ikke omfattes statistikken, av ukjent grunn, med unntak av danske fartøy landinger. Dermed er EUs eksport undervurdert med fra 65 000 til over 100 000 tonn per år i perioden. Det betyr at EU har hatt større nettoeksport enn det eksportstatistikken og figuren over viser.

5.3.2 Råstoffmarkedet og råstofftilførsel til norsk industri

Det pelagiske råstoffmarkedet er i dag i stor grad et åpent marked der norske og utenlandske fartøy kan velge hvor de vil omsette og lande fangstene sine. Enkelte land, som Færøyene, har begrenset egne fartøys anledning til å lande i utenlands havn, Island har i perioder utelukket utenlandske båters landinger av makrell, mens Norge i perioder har stoppet islandske og færøyske båter fra å lande makrell i Norge. I de to siste tilfellene har bakgrunnen vært uenighet om kvotefastsetting og sonetilhørighet for makrellen.

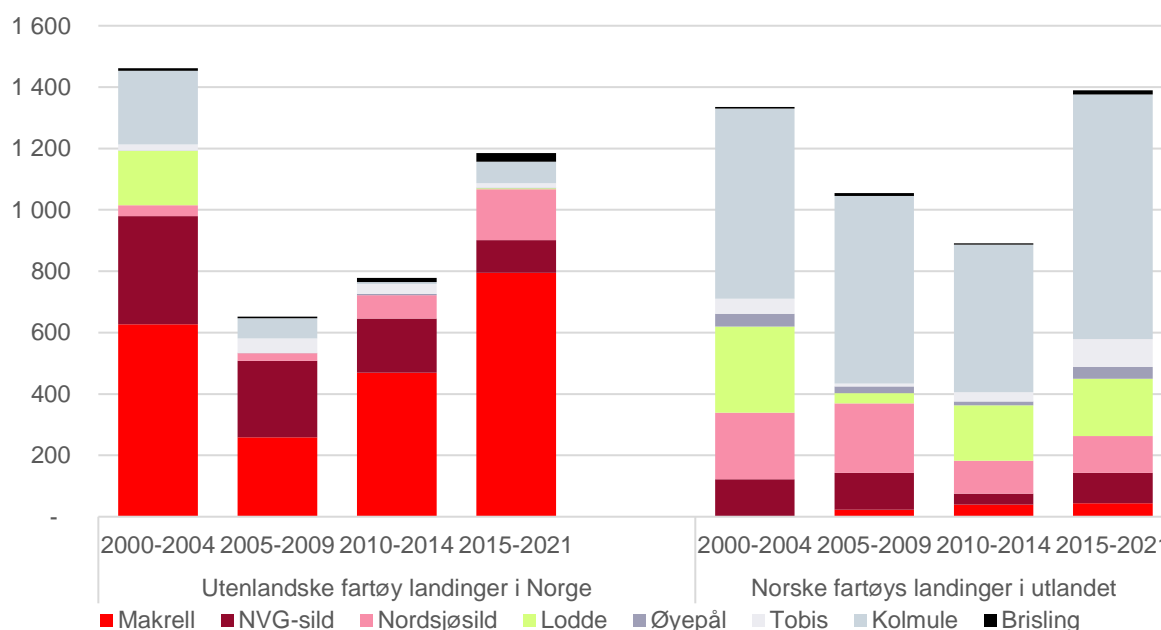
Speilvendingen av den norske sjøgrenseloven i 1992, som inntil da forbød utenlandske fartøy landinger av fangster i Norge, åpnet opp for et nytt råstoffmarked for norsk fiskeindustri. Utenlandske landinger hadde likevel vært i gang i flere år. Allerede høsten 1988 fikk industrien i Finnmark dispensasjon for et begrenset kvantum landinger av torsk fra sovjetiske fartøy, en ordning som etter hvert ble utvidet i omfang. Samme høst fikk også R Domstein & Co, Nils Sperre, Brødrene Sperre, Sunnmøre Fiskeindustri og Romsdal Havprodukter dispensasjon til å ta imot inntil 9 000 tonn makrell fra britiske fartøy. Sent på høsten 1988 hadde norske fartøy fisket opp makrellkvoten og industrien hadde allerede skipet ut nesten all makrell. Markeds- og sysselsettingshensyn var viktige argumenter i søknadene fra industrien, som ble innvilget.

I motsatt retning "landet" norske fartøy også sine fangster til utenlandske kjøpere. Klondyking til utenlandske frysebåter liggende i norske fjorder ble benyttet i perioder med avsetningsproblemer på både sild og sei. Det var i første rekke fangster fra kystflåten som er blitt klondyket. Ordningen ble initiert av salgslagene som inngikk avtale med utenlandske rederier for å avlette omsetningen.

De siste 20 årene er i det i første rekke i pelagisk sektor at utenlandske fartøy sine landinger i Norge og norske fartøy sine landinger i utlandet har hatt et betydelig omfang. Den russiske flåten lander mye hvitfisk i Norge, men det meste er i transitt og selges internasjonalt.

På det meste har utenlandske fartøy landet 350 000 tonn til norske kjøpere (i år 2000), mens norske fartøy på det meste har landet nesten 380 000 tonn i utlandet (i år 2003). Det er i første rekke kolmule (54 %), lodde (15 %) og nordsjø-sild (14 %) som norske fartøy lander til utenlandske kjøpere. Mye er kolmule og mange av landingene gått til Danmark. Totalt sett har nærmere 60 % av kvantumet til utlandet gått til Danmark de siste årene. Så følger Island (20 %), der det både er landet lodde og kolmule, og Irland (15 %) der det i hovedsak er landet kolmule.

I de utenlandske fartøyenes landinger i Norge er det de siste årene makrellen som dominerer (68 %), fulgt av nordsjø-sild (16 %) og NVG-sild (10 %). I dag er det aller meste av makrellen (> 95 %) som landes i Norge av utenlandske fartøy levert på langsiktige leveringsavtaler som kjøperne har inngått med det enkelte rederi. Det samme gjelder nordsjø-silda som utenlandske fartøy leverer (> 95 %).



Figur 18 Utenlandske fartøys landinger i Norge og norske fartøys landinger i utlandet, tall i 1000 tonn (Kilde: Fiskeridirektoratet)

Utenlandske fartøy har de ti årene sett under ett stått for mer enn 35 % av leveringene av makrell til industrien, og utgjør dermed en svært viktig del av industriens råstoffgrunnlag. Andelen har vært betydelig helt siden 1990, som var to år etter at utenlandske fartøy for første gang fikk anledning til å lande i Norge. Andelen har vært enda høyere tidligere. I årene 1996–2002 sto utenlandske fartøy for 45 % av leveringene av makrell til norsk industri.

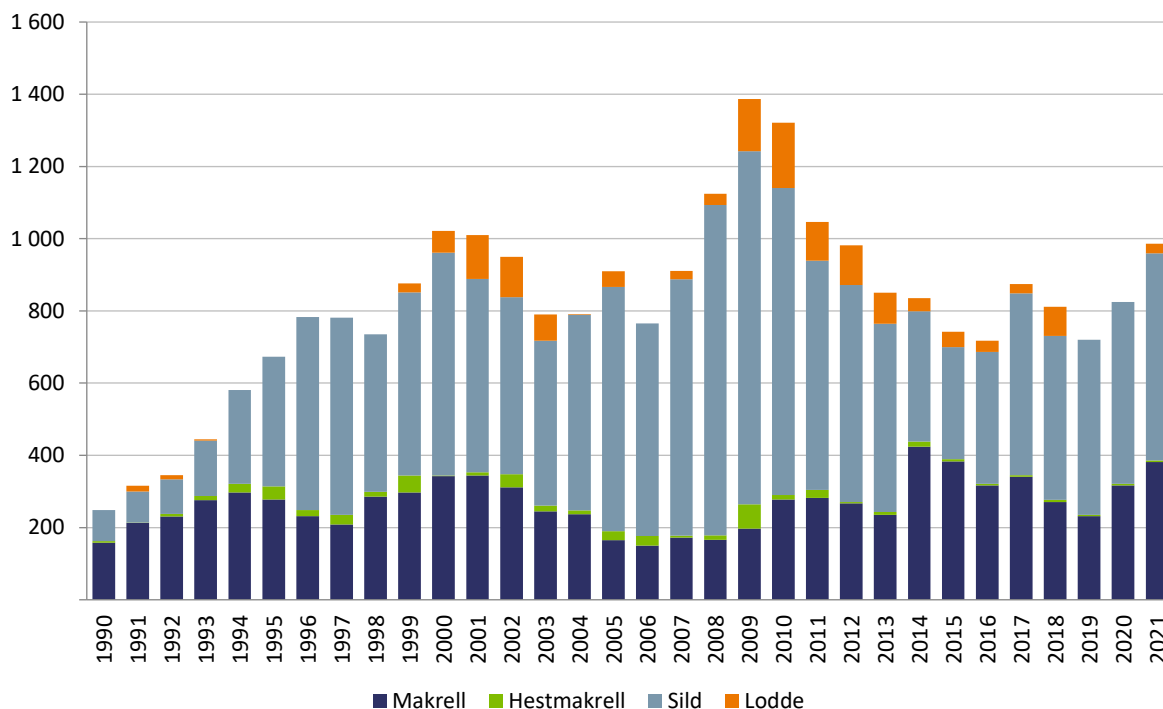
Også for levering av nordsjø-sild til konsum har utenlandske fartøy, hvorav de aller fleste er britiske, stor betydning for industrien. Det siste tiåret har disse stått for 20 % av levert kvantum til industrien, og de siste tre årene vel 30 %.

NVG-sild blir i hovedsak landet av den norske flåten. De siste årene har utenlandsk flåte stått for mindre enn 4 % av landingene, flest fra danske fartøy og et mindre innsalg av britiske fartøy.

Pelagisk konsumindustrien slik vi kjenner den i dag begynte sin ekspansjon på begynnelsen av 1990-tallet da kvotene på sild økte og landingene av makrell fra utenlandsk flåte kom i gang. I 1990 ble det landet 248 000 tonn råstoff til pelagisk konsumindustri, der makrell utgjorde nesten to tredjedeler.

På ti år ble produksjonen firedoblet og produksjonskapasiteten, målt i innfrysingskapasitet per døgn, økte fra 6 000 tonn til 15 000 tonn.

Totalt sett har konsumindustrien blitt tilført mellom 700 000 og 1 000 000 tonn pelagisk råstoff årlig de siste ti årene. På det meste, da norske landinger av NVG-sild var på sitt høyeste i 2009 med over 1 million tonn, kjøpte industrien nesten 1 400 000 tonn råstoff. De siste tre årene har volumet økt fra 720 000 tonn i 2019 til 985 000 tonn i 2021.



Figur 19 Landinger av råstoff til norsk pelagisk konsumindustri, tall i 1000 tonn (Kilde: Fiskeridirektoratet)

5.3.3 Industristruktur

Hovedtyngden av pelagisk konsumindustri har vært og er på kysten fra Rogaland til Trøndelag, til tross for store endringer i råstoffgrunnlag og industristruktur de siste 40 årene. Makrellen har vært fundamentet for industrien i sør, mens industrien i nord har vært basert på lodde, med ujevne mellomrom, og sild.

Rundt 1990 da veksten i pelagisk konsumindustri tok til var det 60 anlegg som kjøpte mer enn 50 tonn makrell, sild og lodde i året. Antallet vokste raskt og i 1996 var antallet kommet opp i 77. I tillegg var det 25 anlegg som kjøpte mindre enn 50 tonn, slik at det til sammen var over 100 kjøpere totalt.

Før sildefisket kom i gang i større omfang var det meste av pelagisk konsumindustri i sør. Loddefisket i Barentshavet hadde åpnet mulighetene for konsumproduksjon av lodde og allerede på slutten av 1970-tallet var bedrifter i Finnmark i gang med kjøp av lodde for konsumproduksjon.

Det første anlegget for produksjon av lodderogn ble installert i Båtsfjord i 1979 og i 1983 hadde 12 bedrifter utstyr for lodderognproduksjon. Dette var bedrifter som ellers kjøpte hvitfisk og reker. I 1981 ble det eksportert lodderogn og rognlodde for nærmere 200 millioner kroner, tilsvarende 700 millioner kroner i dagens kroneverdi. Beløpet var fire ganger større enn eksportverdien av fersk, fryst og saltet sild samme år.

Mange av lodderognanleggene var også i drift i 1991–1993 da loddefisket i Barentshavet igjen var i gang, etter kollapsen i bestanden og stoppen i fisket i 1986. Enda flere bedrifter kjøpte lodde for pakking av rognlodde.

Da fisket etter NVG-silda tok fart var det også mange hvitfiskbedrifter som hadde fryseanlegg i Nordland og Troms som startet kjøp av sild, de fleste for frysing, men også noen for salting.

Tabell 7 Antall anlegg i pelagisk konsumindustri med råstoffkjøp over 50 tonn

Råstoffkjøp (tonn)	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
50–500	27	15	14	10	11	8	8	11	7	5	4	5
500–5 000	16	25	16	14	8	8	8	6	4	3	4	3
5 000–10 000	8	9	6	8	4	2	4	2	3	3	3	3
over 10 000	37	32	29	27	31	33	27	23	21	20	20	20
Totalt	88	81	65	59	54	51	47	42	35	31	31	31

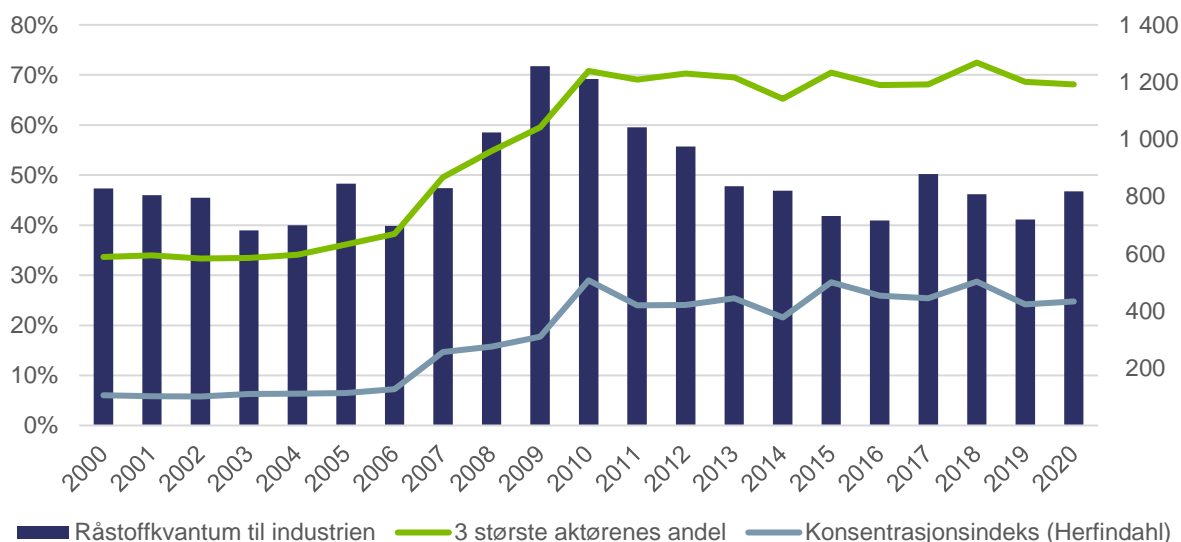
Tabell 8 Antall aktører i pelagisk konsumindustri med råstoffkjøp over 50 tonn

Råstoffkjøp (tonn)	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
50–500	18	11	10	8	8	3	6	5	5	4	3	4
500–5 000	18	23	14	12	8	10	7	7	2	1	2	1
5 000–10 000	9	6	3	7	3	1	3	1	2	3	2	3
10 000–50 000	31	24	24	17	13	11	9	7	4	3	4	3
Over 50 000	3	2	2	3	5	4	3	4	6	5	5	6
Totalt	79	66	53	47	37	29	28	24	19	16	16	17

Rundt år 2000 nådde antall anlegg i konsumindustrien toppen, med nesten 90 i drift med stort og smått. Fra 37 anlegg som kjøpte mer enn 10 000 tonn i 2000 er antallet i dag nede i 20. Enda større reduksjon har det vært i antall anlegg som kjøper mindre enn 10 000 tonn i året. Disse er redusert fra 51 til 11.

Med dannelsen av Norway Pelagic og senere Pelagia, og med oppkjøp som Brødrene Sperre og Nils Sperre har gjort, er nedgangen i antall aktører i industrien enda større. Mens antallet var nesten 80 i 2000, er det i dag 17 igjen.

Før dannelsen av Norway Pelagic var mange aktører i næringen opptatt av behovet for strukturering i industrien. Mange mente at kapasiteten var for stor og at konkurransesituasjonen bidro til alt for lav lønnsomhet. Sett under gikk industrien med underskudd i perioden 1993 til 2006, noe som i seg selv bidro til en viss avskalling av antall anlegg og aktører. Endringene de siste årene på både anlegg- og eiersiden har gitt aktørene større rom for å tilpasse kapasitet og struktur til råstoffgrunnet. Endringene har bidratt til å gi industrien en helt annen konkurransekraft enn den tidligere hadde.



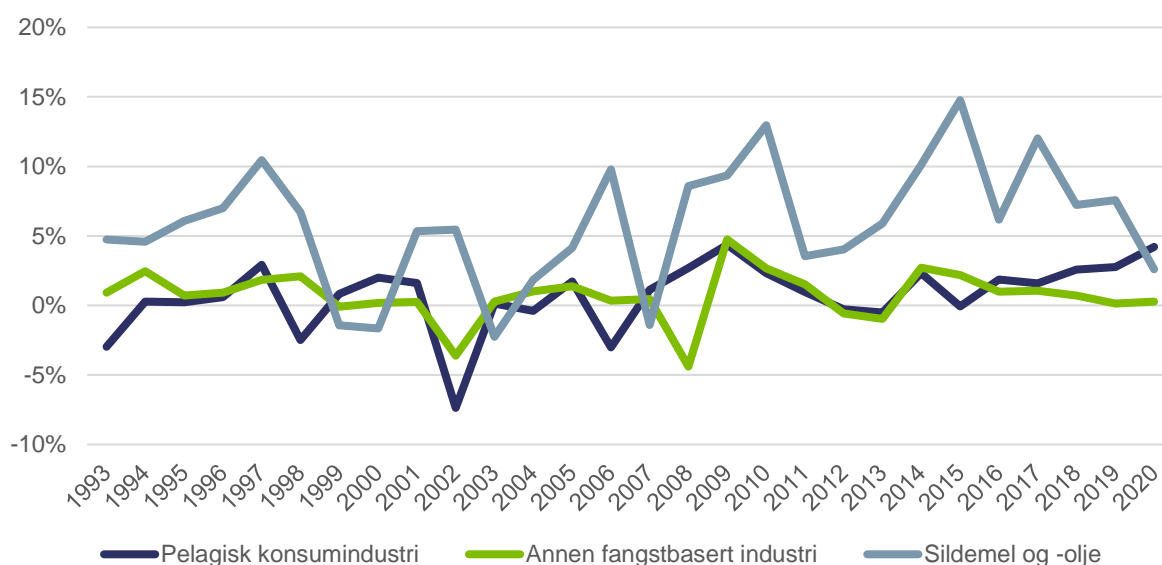
Figur 20 Råstofftilførsel (høyre akse i 1000 tonn) og kjøperkonsentrasjon (venstre akse) i pelagisk konsumindustri

Til tross for at det siden 2010 har skjedd store strukturelle endringer, der det har blitt færre og større aktører, har kjøperkonsentrasjonen, både målt ved en indeks (Herfindahl) og målt som de tre største aktørenes andel av samlet råstoffkjøp, vært forholdsvis stabil. De største endringene i konsentrasjon skjedde altså i perioden 2008 til 2010, som var de første årene av Norway Pelagics liv.

5.3.4 Lønnsomhet og kostnadsforhold i pelagisk industri

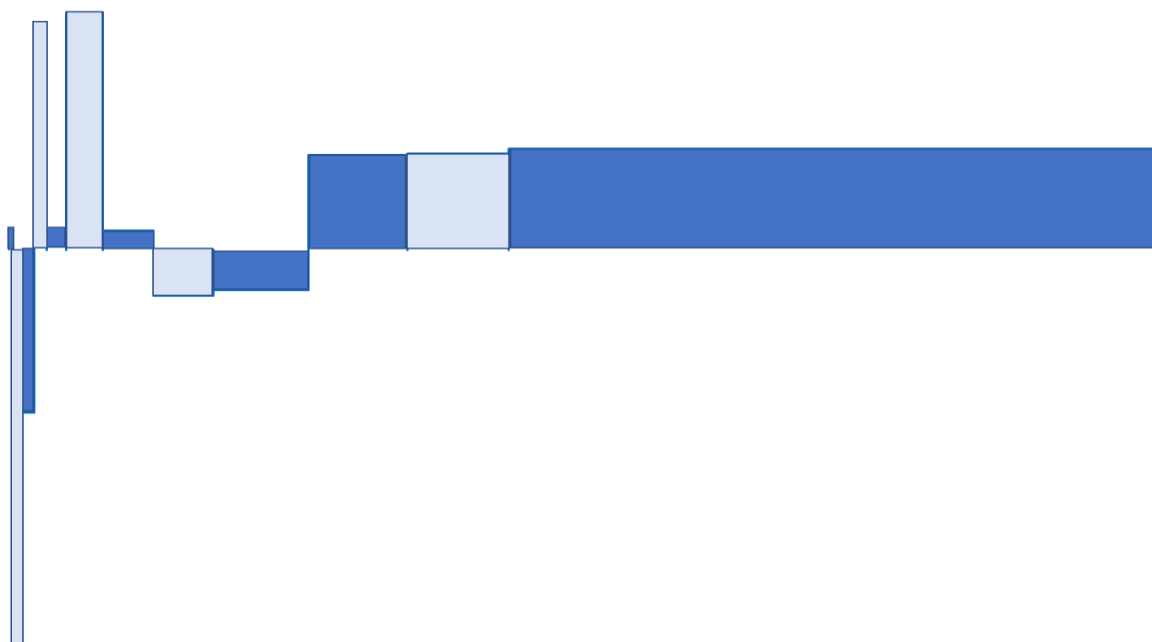
Fiskeindustrien har lenge vært preget av dårlig lønnsomhet og pelagisk konsumindustri har ikke vært noe unntak. Overkapasitet, stor konkurranse om råstoff og en industri preget av stor fragmentering har bidratt til en vanskelig konkurransesituasjon for mange bedrifter.

Utviklingen er preget av store variasjoner fra år til år, påvirket av kvoter, valutakurser, konjunkturer og andre markedsforhold. Også innad i de ulike bransjene har spredningen i lønnsomhet alltid vært stor og til en viss grad systematisk, i den mening at enkelte aktører jevnt over har hatt bedre lønnsomhet enn gjennomsnitt og andre jevnt over har hatt svakere lønnsomhet enn gjennomsnittet.



Figur 21 Ordinært resultat før skatt (EBT) i prosent av omsetning

Noe av spredningen i lønnsomhet er illustrert i Figur 22 der aktørene i pelagisk konsumindustri er sortert etter stigende omsetning og der arealet av omsetning og margin representerer størrelsen på overskuddet eller underskuddet. For de tre største aktørene, med Pelagia i spissen, var det små forskjeller i resultatmargin i 2019. Flere aktører gikk med underskudd, og et par av de mindre aktørene hadde høyere marginer enn de tre største.



Figur 22 Bedrifter i pelagisk konsumindustri etter omsetning og resultatmargin, der bredde på hver boks representerer størrelse på bedriftens omsetning og høyde på hver boks representerer resultatmargin. Største resultatmargin var 8,9 %, laveste var -14,9 %. De tre største selskapene hadde en margin på 3,5 % til 3,8 %. Tall for 2019.

Oppsummerer vi lønnsomheten i fiskeindustrien før dannelsen av Norway Pelagic i 2007, under Norway Pelagic fra 2007 til og med 2013, og etter dannelse av Pelagia i 2014, ser vi at det har vært et tydelig skift i retning av bedre lønnsomhet i pelagisk konsumindustri i perioden. Det samme gjelder sildemel- og sildoljeindustrien, der Pelagia også er en dominerende aktør. I annen villfangstbasert fiskeindustri, som i stor grad er basert på hvitfisk og skalldyr, har utviklingen ikke vært den samme.

Tabell 9 Lønnsomhet i norsk fiskeindustri, veid gjennomsnitt. Ordinært resultat før skatt i prosent av omsetning (EBT) og egenkapitalrentabilitet (EKR)

		1995–2006	2007–2013	2014–2020
Pelagisk konsumindustri	EBT	-0,3 %	1,4 %	2,3 %
	EKR	-4,1 %	6,4 %	7,8 %
Sildemel- og sildoljeindustrien	EBT	4,5 %	6,2 %	7,9 %
	EKR	13,6 %	12,3 %	21,4 %
Annen villfangstbasert industri	EBT	0,8 %	0,2 %	0,7 %
	EKR	3,5 %	0,1 %	2,4 %

Ser vi på kostnadskomponentene i pelagisk konsumindustri viser tallene at vareforbruk, med råstoff, emballasje og hjelpestoffer siden 2014 i gjennomsnitt utgjør nesten 79 % av inntektene, mot mindre enn 75 % før 2007. Lønnskostnadene har derimot falt, og det samme har andre driftskostnader, som relativt sett er redusert med 35 %. Også netto finanskostnader har falt, mens kapitalslit er omtrent som før 2006, men høyere enn perioden 2007–2013.

I en industri som har investert betydelig i nye produksjonslinjer og automatisering de siste 15 årene er utviklingen som forventet. Pelagisk konsumindustri er, ved siden av rekeindustrien, trolig den bransjen i fiskeindustrien som har klart å automatisere og effektivisere sin produksjon mest. Dermed faller lønnskostnader og andre driftskostnader, med kapitalslit, som følger av økte investeringer, endres lite. Industrien har dermed kunne betale relativt mer for råstoffet, samtidig som inntjeningen har økt.

I annen villfangstbasert industri er utviklingen en annen. Lønnskostnadenes andel har endret seg lite, og utgjør i overkant av 11 % i hele perioden vi har sett på. Også andre driftskostnader er omtrent uendret, på rundt 10 %, mens kapitalslit faller som andel av inntektene, fra 1,9 % til 1,7 %. Som for pelagisk konsumindustri faller netto finanskostnader, mens andelen til vareforbruk er omtrent uendret på 75 %.

Tabell 10 Kostnadsforhold i pelagisk konsumindustri

	1995–2006	2007–2013	2014–2020
Inntekt	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Vareforbruk	74,4 %	76,6 %	78,8 %
Lønn	9,9 %	8,0 %	8,3 %
Andre driftskostnader	11,9 %	11,1 %	7,6 %
Kapitalslit	2,2 %	1,6 %	2,2 %
Netto finanskostnader	1,9 %	1,3 %	0,9 %

5.3.5 Produktportefølje i konsumindustrien

I takt med endringer i råstoffkvalitet, teknologi, kunnskap og markedsforhold har industriens portefølje av produkter endret seg.

Pelagisk konsumindustri har lenge hatt en betydelig videreforedling av både sild, makrell og lodde. I første rekke har dette vært, og er fremdeles, halvfabrikata som går til videre foredling i utlandet.

For sild er det viktigste foredlede produktet fryst filet, men det skapes også store verdier av biprodukter. De siste to årene er det produsert og eksportert silderogn for mer enn 750 millioner kroner. Den voldsomme verdien på rogn har bidratt til at fiskerne har fått rekordhøye priser for moden sild med rogn som kan anvendes til rognproduksjon. Samlet sett har rogn utgjort 10 % av industriens eksportinntekter fra silda.

Hvis vi ser på produktporteføljen på sild over 5-årsperioder, der vi har omregnet produktvekt til råstoffvekt, ser vi at fersk filet ikke blir produsert for eksport lengre. I 2019 og 2021 var det ingen eksport, mens det i 2020 kun gikk ut 6 000 kg til Tyskland. Fersk filet var den tredje største produktkategorien etter råstoffanvendelse før 1999, og i 1997 utgjorde denne eksporten over 25 000 tonn, der det meste gikk til Polen og Tyskland. Dette volumet er i dag erstattet av fryst filet.

Andelen rundfrost faller og utgjør nå i overkant av 30 % av samlet eksport omregnet i råstoffvekt, mens fryst filet øker og nærmer seg 60 %. Andelen som går til produksjon av fryst filet har enkelte år allerede vært over 60 %, som i 2016 og 2020. De øvrige 11 % av råstoffet går til ulik bearbeiding, der det spesielt eddikbehandlet filet øker markant. Kategorien inneholder også fryst matjesfilet, som også er et produkt i vekst. De siste årene har det blitt produsert og eksportert anslagsvis 2 500 tonn matjesfilet, mest til Nederland, noe til Tyskland og Frankrike, og noe til Polen.

Tabell 11 Andel av eksporten av sild omregnet i råstoffvekt for ulike produktkategorier. (Kilde: SSB)

Produktkategori	1992–1996	1997–2001	2002–2006	2007–2011	2012–2016	2017–2021
Fersk filet	5,4 %	4,1 %	0,5 %	0,3 %	0,2 %	0,0 %
Fryst rund	42,7 %	54,1 %	59,5 %	51,1 %	34,7 %	32,0 %
Fryst filet	39,0 %	35,2 %	32,9 %	42,7 %	54,5 %	56,7 %
Eddikbehandlet filet	1,6 %	2,4 %	3,0 %	3,1 %	5,8 %	6,8 %
Saltet filet	3,5 %	1,7 %	2,2 %	1,4 %	3,3 %	2,7 %
Kryddersaltet filet	1,1 %	0,8 %	1,2 %	0,9 %	1,4 %	1,1 %
Saltsild	5,5 %	0,8 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,5 %
Røykt filet	0,6 %	0,3 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Appetittsild & gaffelbiter	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Annen konservering filet	0,4 %	0,6 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Røykt i olje el tomat	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %

Økt bearbeiding av silda i Norge har også stor betydning for sildemel og sildoljeindustrien. Sildeavskjær fra filetindustrien er et viktig råstoff for de fleste sildoljefabrikkene. De siste årene har et sted mellom 170 000 og 240 000 tonn avskjær og biprodukter av sild årlig gått til mel- og oljeproduksjon, og skapt store verdier for denne industrien. I 2021 utgjorde avskjær fra sild og makrell anslagsvis mer enn 35 % av sildeoljefabrikkenes pelagiske råstoff.

Mens mye av silda har gått til foredling i Norge har det meste av makrellen blitt eksportert rundfrossen. I dag blir i overkant av 5 % av makrellen filetert. Andelen har økt noe de siste årene, og flere bedrifter har i løpet av de siste to-tre årene investert i nye linjer eller skal investere, for å øke produksjonen av filet. Industrien har uttrykt en ambisjonen om å filetere 25 % av makrellen. Den nominelle produksjonen økte noe i 2021, og nådde 7 700 tonn, etter å ha ligget på rundt 6 500 tonn de foregående seks årene.

Tabell 12 Andel av eksporten av makrell omregnet i råstoffvekt for ulike produktkategorier.

Produktkategori	1992–1996	1997–2001	2002–2006	2007–2011	2012–2016	2017–2021
Fryst rund	98,0 %	95,4 %	98,0 %	96,3 %	96,2 %	94,9 %
Fersk filet	0,0 %	1,1 %	0,0 %	0,3 %	0,7 %	0,4 %
Fryst filet	2,0 %	3,6 %	2,0 %	3,5 %	3,1 %	4,7 %

5.3.6 Produksjon for og handel med sild og makrell i norsk varehandel

Makrellkonsumet i Norge er i stor grad forbundet med pålegg. Det norske konsumet av makrell er på cirka 6 000 tonn produktvekt per år, hvorav nesten 90 % er hermetisk makrell i tomat. Om lag 2 % av konsumet er røkt makrell, og resten selges som fersk makrell eller fryst makrellfilet.

Markedet domineres av Orkla med varemerket Stabburet, som produseres av Orkla Foods i Kungshamn i Sverige, og som har hatt en markedsandel på omkring 80 %. Insula kom i gang med produksjon og salg av norskprodusert makrell i tomat under varemerket Lofoten høsten 2020. Produksjonen skjer hos Insulas selskap Maritim Foods i Møre og Romsdal. Maritim Foods produserer også hermetisk peppermakrell under varemerket Sunnmøre, et produkt som har distribusjon hos Rema og Europris. Maritim Foods produserer makrell i tomat for Norgesgruppens merke First Price og for to Coop merker: Coop og X-tra. Alle tre er i lavprissegmentet. Rema har også en lavprisvariant på eget varemerke, Rema 1000. Denne er leieprodusert hos selskapet International Fish Cannery i Skottland.

Den tredje produsenten av makrell i tomat i Norge er King Oscar, som i dag er en del av Thai Union. Ved selskapets fabrikk i Svolvær produseres én variant, grovhakket makrell i tomat i 100 grams bokser. Resten av King Oscar makrellportefølje som selges i Norge blir produsert i Polen.

På sild er produktmangfoldet litt større og antall produsenter i Norge litt flere, mens konsumet er mindre enn for makrell. Totalt sett er konsumet på 3 500–4 000 tonn per år, og også sildekonsumet er i stor grad påleggsbasert. Over 90 % er marinerte sildeprodukter, 3 % salatsild i rømme eller fløtebasert saus, og resten er enten røkte produkter, kjølt spekesild, fersk sild eller fryst spekesildfilet.

Gjendemsjø Seafood har størst markedsandel, fulgt av Mills med varemerket Delikat og Sildakongen.

Gjendemsjø produserer en lang rekke varianter under eget merke, og leieproduserer i tillegg for en rekke andre, både kjeder og produsenter/grossister. For Coop produserer selskapet sursild (1000 gr spann) under varemerket X-tra, og for Norgesgruppen samme produkt under varemerket First Price. For Norgesgruppen produseres også 940 gr spann under varemerket Fiskemannen. Fiskemannen er i motsetning til X-tra og First Price ikke et lavprismærke og varianten inneholder mer sild og løk enn de to andre variantene. I tillegg produserer Gjendemsjø sursild i glass for Rema under varemerket Mors Beste, for Marthas Delikatesser 5 varianter i beger under samme varemerkenavn, for Garnviks Røykeri og for Bjerke Spekemat og Delikatesse.

Delikat som er det neste største varemerket blir produsert i Polen av Mills datterselskap Foodmark Poland. Foodmark Poland leieproduserer også 1000 gr spannvariant av sursild for Rema under varemerket Godehav, som prismessig ligger helt på linje med X-tra og First Price variantene.

Sildakongen produserer minst 8 varianter av marinert sild i glass og har distribusjon gjennom alle de tre største kjedene.

Andre norske produsenter er Langesund Sjømat som produserer marinert sild og sildesalat under varemerket Olivias Hjemmelagde med distribusjon gjennom Norgesgruppen og Coop. Selskapet produserer også for Norgesgruppens varemerke Jacobs.

Juvikprodukt er en mindre produsent som produserer marinert sild under eget varemerke Juviksild.

H J Kyvik AS produserer marinert sild og sildesalat under egne merker Norrøna og Carlo sild og har noe distribusjon gjennom Norgesgruppen i tillegg til salg lokalt og til storkjøkken.

Vega Delikatesser produserer marinert sild under eget varemerket Vega for lokal distribusjon.

Salatmesteren er en større produsent av salatprodukter, herunder sild, til storkjøkkenmarkedet, men produserer også en variant av rømmesild i beger for Rema.

Fiskerfruens Hjemmelagde er en liten produsent i Trøndelag av marinert sild som selges på lokale markeder.

Orkla Foods er også til stede i norsk varehandel med marinert sild under varemerkene Toro og Abba, men alt er produsert i Sverige. Også Insula har sildeprodukter i norsk varehandel, men også her er alt produsert i Sverige av datterselskapet Marenor.

I tillegg har Reinhartsen i Kristiansand en produksjon av marinert sild som har regional distribusjon gjennom Coop.

Vi finner flere produsenter av vakuumpakkede varianter av spekesildfilet, røkt sild og kryddersildfilet, som for eksempel Domstein Sjømat. Gjendemsjø Seafood er produsent for Coops varemerket Fra Havet

av enkelte slike varianter. Insula og svenske Marenor produserer flere filetvarianter for Remas varemerke Fiskeriet.

Den tradisjonelle 250 grams pakken med fryst spekesildfilet som vi finner under en rekke varemerker i dagligvarehandelen blir i dag produsert av Brødrene Larsen i Kalvåg, som overtok denne produksjonen fra Pelagia Kalvåg for noen år siden.

5.3.7 Prisdannelse og marginer: sildespenn som eksempel

Det er store prisforskjeller per kilo mellom ulike marinerte sildeprodukter. Små glass/beger har høyere pris enn store, varehandelens lavprismerker (EMV) har normalt betydelig lavere pris enn produsentenes egne merker, og produksjonsland har liten betydning for pris. Butikkpris per kilo drenert vekt av sild og løk varierer fra 42 kroner til godt over 200 kroner, dvs mer enn femgangen i prisforskjell. Figuren under viser to eksempler fra Rema. Delikat Sursild merket «vår beste» fra Mills har en butikkpris på 100 kroner per kilo drenert vekt på Rema, mens Godehav Sursild, som også er produsert av Mills sitt selskap Foodmark Poland, har en butikkpris på 42 kroner per kilo drenert vekt, en prisforskjell på nesten 140 %.



Figur 23 Spann med sursild i salg i Rema 1000. Begge produsert av Foodmark Poland Sp.zo.o. Pris inkl. mva per spann, pris inkl. mva per kilo drenert vekt av sild og løk, estimert innpris til butikk ekskl. mva per kilo drenert vekt av sild og løk.

Forskjellen i produsentens pris inn til butikk er også stor, anslagsvis 67 kr per kilo drenert vekt for den dyreste varianten og 30 kroner per kilo for den rimeligste varianten. Produsentens varekostnad per kilo drenert ferdigvare er imidlertid ganske lik, til tross for forskjellene i pris på ferdigvaren. For det rimeligste merket, Godehav, er kostnadene faktisk 3 kroner høyere enn for det Delikats vare, noe som skyldes større andel sild.

Lager vi et regnestykke ut fra prisene i butikk, og prisene på innsatsfaktorene, og tar hensyn til at varehandelen normalt har lavere avanse på lavpris EMV enn private merker, gir vårt estimat en bruttomargin for produsenten på under 2,50 kr per spann for lavprisproduktet og over 25 kr per spann på høyprisproduktet. Vi kommer tilbake til betydningen av dette i diskusjonen.

Tabell 13 Pris i butikk og estimerte produksjonspriser på sursild i spann

	Pris ingredienser	Godehav sursild	Delikat «vår beste»
Innhold sild %		38	45
Innhold løk %		12	22
Andel sild		76 %	67 %
Netto vekt (drenert vekt)		50 %	67 %
+ Eddikmarinert sild	22	16,72	14,78
+ Løk	7	1,68	2,30
= Pris sild og løk per kilo drenert vekt		18,40	17,07
+ Marinade per ltr	6	3,00	1,98
+ Emballasje	2	4,00	3,32
= Varekostnad per kilo drenert vekt		25,40	22,37
Varekostnad per kilo drenert vekt		84 %	33 %
Butikk pris inkl mva		20,90	60,90
Butikkpris ex mva		18,17	52,96
Avanse butikk LEMV 20%/PMV 30%		3,03	12,22
Innpris butikk per kilo drenert vekt		30,29	67,56
+ Innpris butikk per spann		15,14	40,74
- Varekostnad per spann		12,70	13,49
= Bruttomargin per spann		2,44	27,25
Varekostnad per spann		84 %	33 %

5.3.8 Tyskland og Polen – Europas største markeder for sild

Tyskland er Europas største og viktigste marked for sild. Sild står for 11–13 % av sjømatkonsumet. GFK har beregnet at tyske husholdninger kjøper inn 5,9 kilo sjømat per innbygger per år. Det skulle gi et sildekonsument i husholdningene på nærmere 65 000 tonn per år i produktvekt. I tillegg kommer konsum av sild i horeca og institusjoner. Handelsbalanse og tysk flåtes landinger av sild i Tyskland, indikerer et forbruk i sildefiletvekt på 45–55 000 tonn i året. Selv om ulike metoder for beregning av konsum gir litt ulike tall, er Tyskland utvilsomt det største markedet for sild i EU.

Det er fortsatt en stor tysk industri som foredler sild til detaljhandelen og horeca, men svært mye har skjedd strukturelt de siste tiårene.

For det første har det vært en stor strukturering av bedrifter i sildeforedlingsindustrien gjennom oppkjøp, sammenslåinger og nedleggelse. Endringene har skjedd både i primærproduksjon og i videreforedlingsindustrien. I dag er det i hovedsak én bedrift igjen som kjøper og foredler sild i større mengder fra flåten, EURO-Baltic Fischverarbeitungs GmbH i Sassnitz. Selskapet er eid av nederlandske Parlevliet & van der Plas.

Mange av de største sildeforedlingsaktørene i Tyskland er en del av større konsern eller konglomerater, lik vårt eget Orkla.

Mye av endringene i produksjonsstruktur og varehandelskanaler har kommet som en følge av utvidelsen av EU.

Etter at Polen og de baltiske statene ble medlem i EU i 2004 åpnet mulighetene seg for at tyske bedrifter kunne flyttet hele eller deler av sin foredling til nabolandet Polen, der kostnadsnivået knyttet til arbeidskraft på det tidspunktet var ned mot én åttendel (13 %) av det de selv betalte hjemme. I tillegg kunne

selskaper som investerte i Polen nyte godt av betydelig investeringsstøtte og andre subsidier fra EU. Enkelte flyttet også produksjon til egne fabrikker i Litauen.

Theo Müller Group er et stort konglomerat som er størst på meierivirksomhet, med virksomhet i flere europeiske land. Selskapet eier varemerker på sild som Homann, Lisner, Nadler og Rügen Feinkost, en gang alle selvstendige bedrifter. I dag er all sildevirksomhet flyttet til Polen til selskapets to fabrikker der med nesten 1200 ansatte, i tillegg til at man kjøper leieproduksjon hos polske aktører. Lisner blir nevnt av flere som en stor kunde av sild fra Norge. Årlig produserer de rundt 40 000 tonn med sildefileter tilsvarende 100–120 tusen tonn rund sild. Produksjonen foregår i Polen og de lager konsumentforpakkede produkter i et vidt produktsortiment.



Bilde 1 Bilde fra Lisner sin Facebookside: [Facebook](#)

Theo Muller Group har lenge rasjonalisert og omstrukturert sin virksomhet kraftig og nådeløst og fortsetter å gjøre det. I 2021 solgte man hele sin salatdivisjon under varemerket Homann til nederlandske Signature Foods. I realiteten solgte man varemerket Homann, og la ned all egen salatproduksjon i Tyskland. Produksjonen av sildesalater var ikke omfattet av salget og fortsetter i Polen.

Et annet stort konsern er Thai Union, som ble eier av King Oscar i 2014, og som i 2008 flyttet all produksjon til Polen. Thai Union er en stor aktør i Tysland. Selskapet eier Rügen Fisch som selger under varemerker som Rügen Fisch, Rügen Krone, Hawesta, Wefina, Lysell og Ostseefisch, med sildefabrikker i Sassnitz, Lübeck og Rostock, og i Kretinga i Litauen, med til sammen 700 ansatte. Thai Union var lenge deleier i Rügen Fisch, men ervervet resten av aksjene i 2021 og gikk umiddelbart i gang med restrukturering. Fabrikken i Lübeck legges i år ned og all produksjon flyttes til Sassnitz. Thai Union legger i år også ned et røykeri i Polen, MerAlliance Poland, som har produsert røykt laks for det europeiske markedet, etter at man lenge har strevd med å skape en konkurransedyktig virksomhet i dette selskapet.

En annen stor sildeprodusent er Appel Feinkost med 350 ansatte som er eid av konglomeratet Heristo Holding. Appel eier også varemerket Norda Fisch Feinkost etter tidligere oppkjøp.

Den fjerde store sildeforedlingsaktøren i Tyskland er Friesenkrone Feinkost Heinrich Schwarz & Sohn med tre fabrikker og 200 ansatte. Friesenkrone har en stor andel av sitt salg til lavpriskjeder, cash&carry og storhusholdning.

Oversikten illustrerer hvordan markedet for sildeprodukter i Tyskland er dominert av store aktører, som til sammen har nesten 2500 ansatte i sin produksjon i Tyskland, Polen og Litauen.

Etableringene i Polen og Litauen åpnet også opp for at man kunne tilby leieproduksjon i Polen til andre tyske produsenter, og særlig aktuelt var de mest arbeidskrevende produktene, som en del glassprodukter som pakkes for hånd, som for eksempel roll-mops.

Polen er selv det nest største markedet for sildeprodukter i EU, og hadde også før 2004 en betydelig sildeforedlingsindustri. Medlemskapet i EU åpnet opp for eksport av foredlet sild til andre EU-land også for polske aktører.

Både polske aktører og tyske aktører i Polen har etter hvert også fått en betydelig posisjon som leverandører til tyske varehandelsaktører og deres egne merkevarer (EMV).

Tysk varehandel er trolig en av Europa mest konkurranseintensive. Lavprisbutikker er en tysk oppfinnelse og Tyskland er deres hjemland. Lavpriskjedene i Tyskland har i dag en markedsandel på 42 %. Det er høyt i europeisk sammenheng, selv om det ikke slår situasjonen i Norge, der andelen er nesten 69 %.

De tre største tyske dagligvarehandelsaktørene med super- og hypermarkeder, Edeka (32 % markedsandel), Rewe (18 % m.a.) og Schwartz Group (20 % m.a.) som eier Kaufland, har alle også egne lavpriskjeder, henholdsvis Netto, Penny og Lidl. Aldi (16 % m.a.) som er delt i Aldi Süd og Aldi Nord er i første rekke en lavprisaktør, og er også opprinnelsen for de første lavprisbutikken i Tyskland. De fire lavprisaktørene har til sammen 13 500 butikker bare i Tyskland, i tillegg til at de alle er tungt etablert i utlandet.

Andelen sildeprodukter som selges gjennom lavpriskjedene i Tyskland er større en kjedenes markedsandel, og da i første rekke for hermetikkprodukter. For marinert sildeprodukter er andelen omtrent lik samlet kjedeandel. Det er et kraftig prispress på kjedenes leverandører, noe prisnivået på sildeproduktene vi finner i tysk varehandel vitner om.

Tabell 14 Sild i Tysk dagligvare

	Super-/Hypermarkeder	Lavprisbutikker
	Edeka	Netto Marken-Discount
	Rewe	Penny
	Kaufland	Lidl
		Aldi Süd/Aldi Nord
Sild hermetikk etter kanal	40 %	58 %
Sild marinert etter kanal	45 %	43 %

Et lavt prisnivå blir ytterligere forsterket av bruk av priskampanjer, som vi vet er en viktig driver for volum i mange markeder, både her hjemme og andre viktige sjømatmarkeder for Norge, som for eksempel klippfisk i Portugal. Et eksempel er brathering, som er stekt sild i marinade, i dette tilfelle i hermetikkboks. I kjeden Netto var prisen våren 2020 på 21,48 euro for 12 bokser, eller 1,79 euro per boks. Prisen ser ikke ut til å være spesielt knyttet til antallet, i juni 2022 når dette skrives hadde Netto senket prisen på

enkeltbokser til 1,65 euro. Neste siste uke i juni 2022 kjører samme kjede kampanje på enkeltbokser til 1,46 euro. Det gir en pris per kilo drenert vekt på 51 kr.



nur
21.48*

12 bokser á 500 gram
(nettovekt 300 gram)

Pris per boks 18,50 NOK
Pris per kilo drenert vekt 62 NOK

Figur 24 Hermetisk panert stek sild i marinade. Pris for 12 bokser a 500 gram i Netto.

Vi finner ikke tilsvarende produkt i Norge, det nærmeste er hermetisk kippers, røkt sildefilet i olje, som selges i mindre bokser av merkene Bornholms (produsert i Latvia) og King Oscar (produsert i Polen), der prisen per kilo drenert vekt ligger fra 215 kr per kilo til 386 kroner per kilo i norske butikker.

I Edeka, som altså ikke er en lavpriskjede, finner vi rollmops, som er hel sildefilet rullet rundt en agurkbit, i marinade med løk og ofte gulrot til 2,19 euro per 500 grams glass, som gir en pris per kilo drenert vekt på 45 kroner. I dette tilfelle er produktet Edekas lavpris EMV «gut & günstig». Produktet er leieprodusert i Kalisz i Polen av bedriften P.h.u. Pro-Met, som driver leieproduksjon for flere aktører. Prisen er ned mot prisen på det billigste 1 kilos spannpoduetet av sursild som vi finner i Norge under kjedenes egne lavpris EMV.



Glass 500 gram
Drenert vekt 250 gram, drenert vekt sild 215 gram
Pris per glass 2,19 € / 22,75 NOK
Pris per kilo drenert vekt 45,50 NOK

Figur 25 Rollmops glass 500g fra Edeka

Som i Tyskland har etter hvert også industrien for foredling av sild i Polen blitt konsolidert og domineres av noen store selskaper. Størst er Graal Group med merker som Graal, Superfish og Koral. Graal er

stor på sild og makrell i tillegg til laks, ørret og tunfisk og noe hvitfisk. Graal sysselsetter 2 500 ved fire fabrikker i Polen og omsetter for 2,8 milliarder NOK per år. Selv sier de på hjemmesidene sine at "we are the leader of producers and processors in the fish and food industry in Poland". De har en produksjonskapasitet på over 95 000 tonn. De produserer ferdigvarer av sild, men også av blant annet makrell, laks, tunfisk, sardiner og plantebaserte veganske produkter.



Bilde 2 Bilde fra Graal sin hjemmeside: [GRAAL Capital Group | Graal Group](https://www.graal.pl/)

Theo Müller med to fabrikker, 1200 ansatte og en omsetning i Polen på over 2 milliarder NOK, har vi allerede nevnt.

En tredje stor aktør på sild er selskapet SEKO SA, med 500 ansatte og en omsetning på over 400 millioner NOK. De reklamerer med 17 produksjonslinjer og 220 produktvarianter av sild, makrell, laks og brisling i sin portefølje og selger blant annet under eget varemerke SEKO. I 2020 solgte de 17 000 tonn av sine produkter i varevekt. Selskapet selger 90 % av produktene i hjemlandet, mens 10 % eksporteres, i første rekke til Tyskland og Tsjekia.

De tre store i Polen har forholdsvis god inntjening til fiskeforedling å være, med en resultatmargin (ordinært resultat før skatt) på omsetningen som varierer mellom 3,0 % og 6,5 % per år de siste to årene.

Selv om lønnsnivået i Polen har økt kraftig siden 2004, er lønningene i deler av industrien fortsatt svært lave. Fiskeindustrien er et typisk lavtlønnbransje for arbeidere i produksjonen. Polen har minstelønn, og av det vi kan se av disse bedriftenes rekrutteringskampanjer, ligger lønnsnivået gjerne på minstelønn, som i 2022 er 3010 zloty i måneden, det vil si rundt 17 zloty per time, eller rundt 38 kroner per time. Minstelønna har økt med over 16 prosent de siste to årene, men fremdeles må fiskeforedlingsbedriftene i Polen rekruttere stort fra andre land som Ukraina, Hviterussland og Moldova. Arbeidere derfra kommer ofte til Polen på 3-måneders visum og jobber på 3-måneders kontrakter. Enkelte bedrifter rekrutterer opp mot 90 % av arbeidsstyrken sin utenfor Polen, selv om dette ikke er det vanlige.

Selv om lønnskostnadene er en del høyere enn lønningene, som følge av sosiale kostnader, gir nivået en god forklaring til hvorfor det for mange bedrifter i arbeidskrevende bransjer er attraktivt å være lokalisert i Polen.

5.3.9 Konsentrasjonsgrad blant eksportører i pelagisk konsumindustri

Fra Tolldirektoratet har vi fått tilgang til bedriftsfordelte data for eksporten på bedriftsnivå som gir et utfyllende bilde av eksporten. Vi gir i det følgende en beskrivelse basert på data for 2019. Disse data er basert på eksportdeklarasjoner og er dermed ikke bare på bedrifts- men på transaksjonsnivå slik at vi kan følge hver eneste forsendelse.

Det var i 2019 45 bedrifter som hadde eksport av pelagisk sjømat på over 1 million NOK⁹. Det var 16 bedrifter som hadde eksport av pelagisk sjømat på over 50 millioner kroner, og disse 16 bedriftene sto for 97,3 % av samlet pelagisk eksport. De fem største bedriftene sto for 74 % av eksporten. De fleste av de 45 eksportørene er små, og noen få bedrifter står for en stor del av eksporten. De største bedriftene eksporterer mange ulike varegrupper; opptil 40 forskjellige. Mens de største bedriftene eksporterte til flere titalls land (opp til 59), fokuserte de minste bedriftene på et fåtall markeder. Geografisk gjenspeiles hovedbildet vi har sett ovenfor, men med variasjon mellom bedriftene slik at for eksempel EU-markedet er viktig for noen og marginalt for andre bedrifter.

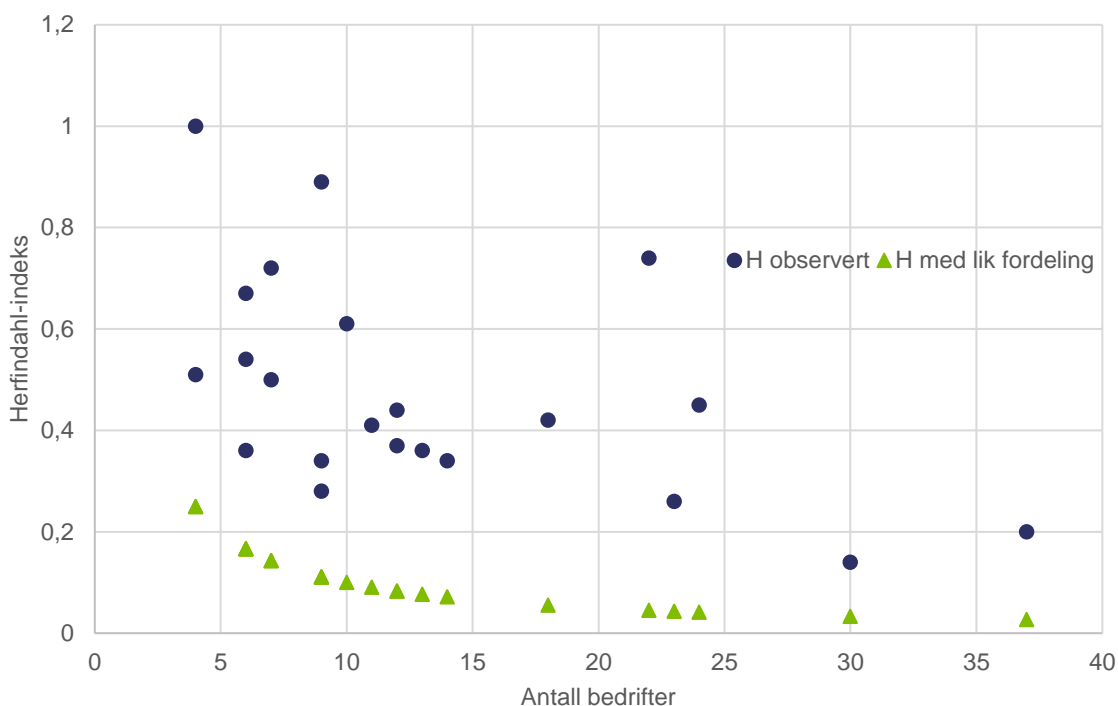
Tabell vedlegg 2 i vedlegget viser karakteristika ved pelagisk eksport basert på disse data, for de 22 varegruppene med størst eksport i 2019. Vi har da strøket tre varegrupper der antall eksportører var mindre enn fire, av hensyn til publiseringsrestriksjoner der det er få bedrifter.

Antall eksportører per varegruppe varierte fra 4 til 37. Også på varenivå er det her slik at de største bedriftene står for det meste av eksporten. Tabell vedlegg 1 viser også konsentrasjonsgraden i markedene, målt ved Herfindahl-indeksen. Disse er for en vare med n eksportører definert som

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

der s_i er markedsandelen for eksportør i . Hvis en eksportør har hele markedet, er indeksen lik en, hvis to eksportører har halvparten hver er den 0,5. Hvis det for en vare er ti eksportører, ville indeksen være lik 0,1 dersom alle hadde 1/10 av markedet. Figur 15 viser den observerte H-indeksen for de 22 varegruppene i Tabell vedlegg 2 sammenliknet med H-indeksen dersom alle bedriftene hadde lik andel.

⁹ Analysen i dette avsnittet inkluderer alle typer pelagisk eksport, inkludert lodde, sardiner, brisling, tobis og industrifisk. Mel og pellets er også her utelatt siden pelagisk ikke kan skilles ut.



Figur 26 Konsentrasjonsgrad i eksporten av 22 varegrupper av pelagisk sjømat i 2019 (Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Tolldirektoratet)

Bedriftsfordelingen er dermed alt annet enn lik, men det er bare et fåtall varegrupper der H-indeksen er veldig høy. Fra Tabell vedlegg 2 ser vi at konsentrasjonsgraden er særlig høy for noen varegrupper av fersk sild og makrell, med H-verdier over 0,6. For fryst sild og makrell, og sildeolje, er konsentrasjonsgraden mer moderat.

5.4 Casestudier: Hindrer tollregimet foredling i Norge?

I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på bedriftenes utfordringer knyttet til tollregimet og tollkvotene spesielt. Bedriftene møter høy toll på foredlede produkter, men tollfrie kvoter gjør at norske produsenter kan selge begrensede kvanta av delvis bearbejdede produkter til videreforedlingsbedrifter i EU uten toll. Det kom tidlig frem i intervjurunden med de norske produsentene at tollfrie kvoter på ubearbejdet sild og makrell, både fersk og fryst, ikke anses som et stort problem. Det er de mest bearbejdede produktene som møter utfordringer med tollfrie kvoter og da særlig krydder- og eddikmarinert sild. Men også fryst filet av makrell har blitt rammet av kvoter som har falt bort.

Med kvoter som har løpt ut, og med forhandlinger som drøyer, er flere bedrifter i en alvorlig situasjon. På kort sikt har de måttet redusere produksjonen, men sitter likevel med store lagre som kan måtte selges med tap. På litt lengre sikt står de overfor valg om å flytte produksjonen av bearbejdede produkter ut av Norge.

I dette avsnittet vil vi først beskrive verdikjedene for disse to casene, marinert sild og makrellfilet, belyse konkurransesituasjonen for begge, samt diskutere hvilke ulike utfordringer de tollfrie kvotene representerer for bedriftene som produserer disse produktene.

Videre vil vi diskutere hvilke strategiske alternativer dette stiller bedriftene overfor; hva skal til for at man velger å flytte mer av produksjonen hjem til Norge, og hva taler for at man flytter bearbejdingen ut av landet? Her gir vi også et eksempel på hvilket verdiskapingspotensial som kan ligge i å flytte enkelte bearbejdingsaktiviteter til Norge.

5.4.1 Verdikjeder for sild og makrell

Før vi diskuterer de konkrete utfordringene med bruk av de tollfrie kvotene, vil vi her skissere både verdikjedene for sild, med både aktører, produksjonsprosessen og produktene det er tale om.



Figur 27 Verdikjeden for marinerte produkter for sild

Silda kjøpes i et konkurranseutsatt marked, på auksjon, og landes på fabrikk før filetering. Det meste av norsk sild eksporteres enten som hel fisk eller som filet. De neste trinnene i produksjonsprosessen for marinerte sildeprodukter er kutting i biter, salting, marinering i eddik- eller krydderlake, før silda settes til modning i 70-kilos tønner, som vist i bildet under.



Bilde 3 Bilde fra produsentlager

Mellom de ulike trinn i verdikjeden finnes det eksisterende eller potensielle markeder for de ulike formene for halvfabrikata. Det er enkelt for en utenlandsk produsent å få kjøpe fileter for egen videreforedling. For marinerte fileter eller filetbitene vil antallet leverandører være færre. I tillegg til de to norske som "alltid" har vært i markedet, så finnes det andre norske som har muligheter for å lage disse produktene, og det finnes potensielle leverandører i Danmark, Skottland, Island og Færøyene. Vi kommer tilbake til konkurransesituasjonen om litt.

Det er også mulig for de utenlandske videreforedlingsbedriftene å kjøpe frosne fileter som råstoff for egen produksjon. Men selv om dette er mulig, er det ikke en foretrukket mulighet, frosne fileter blir vurdert å gi et dårligere produkt enn tilsvarende produkter laget på ferskt råstoff.

Det er også en mulighet at oppkuttete filetbitene selges i saltlake til bedrifter innenfor EU-grensene. Så lenge bitene bare ligger i salt regnes de ikke som ferdige produkter, og kan eksporteres til lavere tollsats.

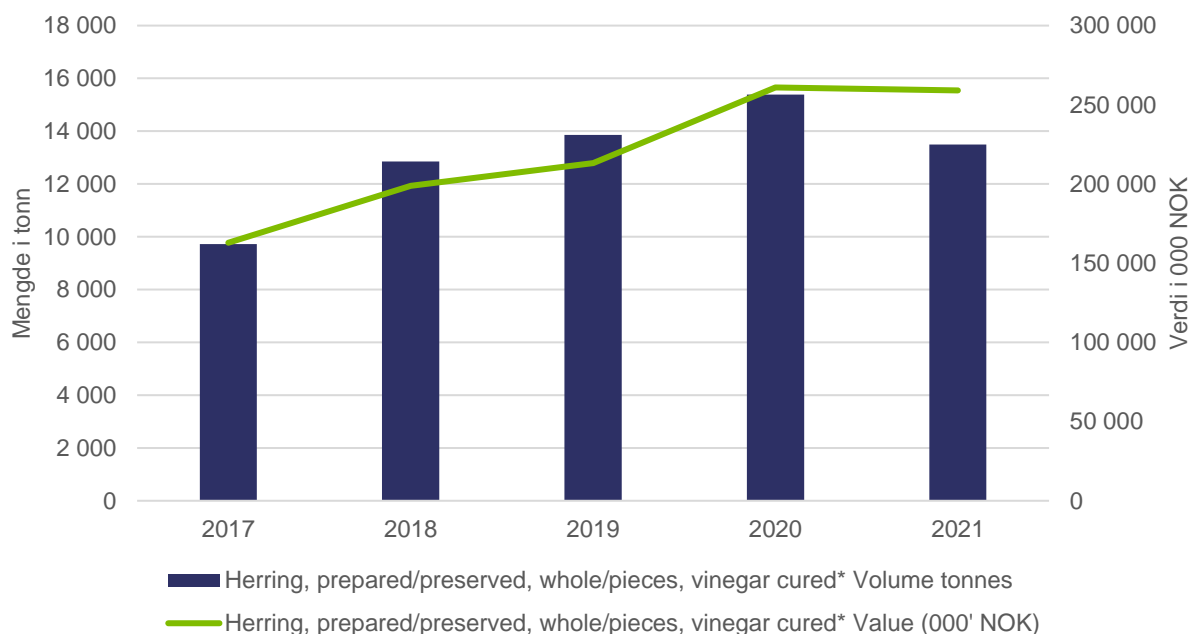
Silda modnes i tønner på om lag 150 liter med rundt 70 kg sild av produsentene i Norge. Noen kunder i Polen foretrekker at silda pakkes om i 360 liters kar med lokk og plastsekk oppi før transport til fabrikk. I tillegg blir en del av den marinerte silda i 20 kg kartong fryst og vakuumert i lake før eksport fra Norge.

Fleire av produktene som lages i Norge er svært nære konsumentklare produkter, hvor råvaren ikke får noen ytterligere bearbeiding før pakking. For å ta eddikmarinerte filetbitene som eksempel: de blir tippet fra tønne over i en buffer, går rett på glass sammen med løk, pepperkorn og laurbærblad, så tappes det lake på, og så har man et ferdig sursildprodukt etter at det har stått i 5 dager. Ute i markedet lages det imidlertid et bredt spekter av produkter, i ulike forpakninger og med ulike andre ingredienser.

Produktet er så klart for grossistleddet og/eller kjedenes distribusjonsledd før det havner hos HoReCa eller i butikk.

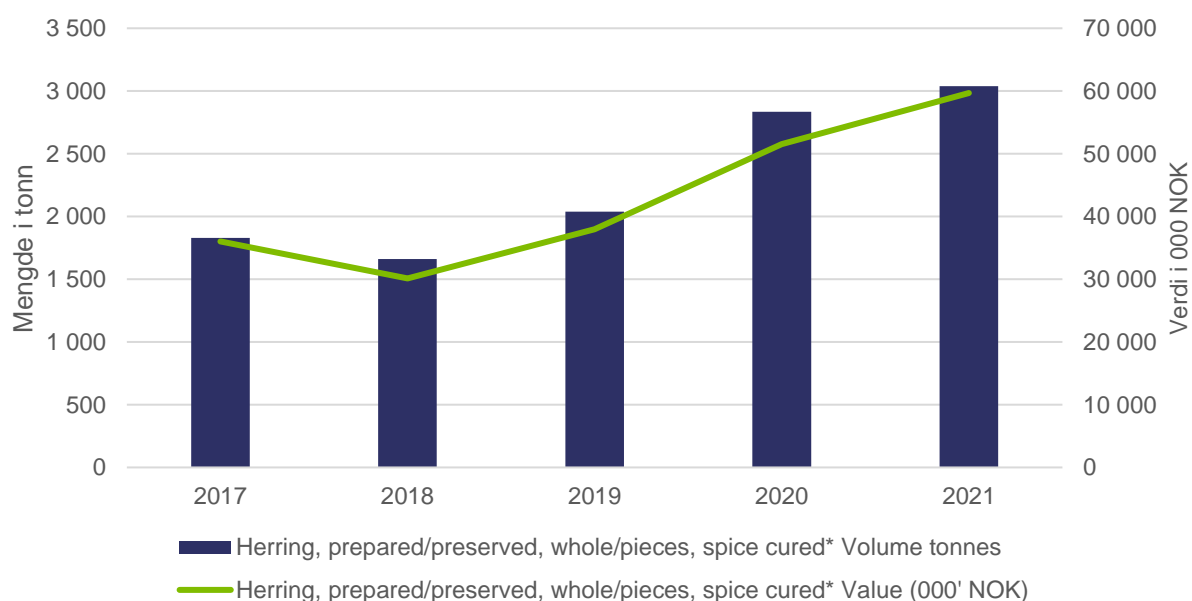
Eksport av Eddik- og kryddermarinert Sild

Eksporten av sild fra Norge kom totalt på 4,2 milliarder kroner i 2021 og mengden var totalt over 350 000 tonn. Eksportert volum av eddikmarinert sild ble redusert noe i volum fra 2020 til 2021 til 13 459 tonn, men prisøkning holder verdien tilnærmet stabil fra 2020 på 260 millioner kroner.



Figur 28 Eksport av eddikmarinerte sildeprodukter (Kilde: Norges sjømatråd)

For kryddermarinert sild var det vekst i både volum og verdi. Verdien har gått opp fra 30 millioner i 2018 til nesten 60 millioner i 2021.



Figur 29 Eksport av kryddermarinerte sildeprodukter (Kilde: Norges sjømatråd)

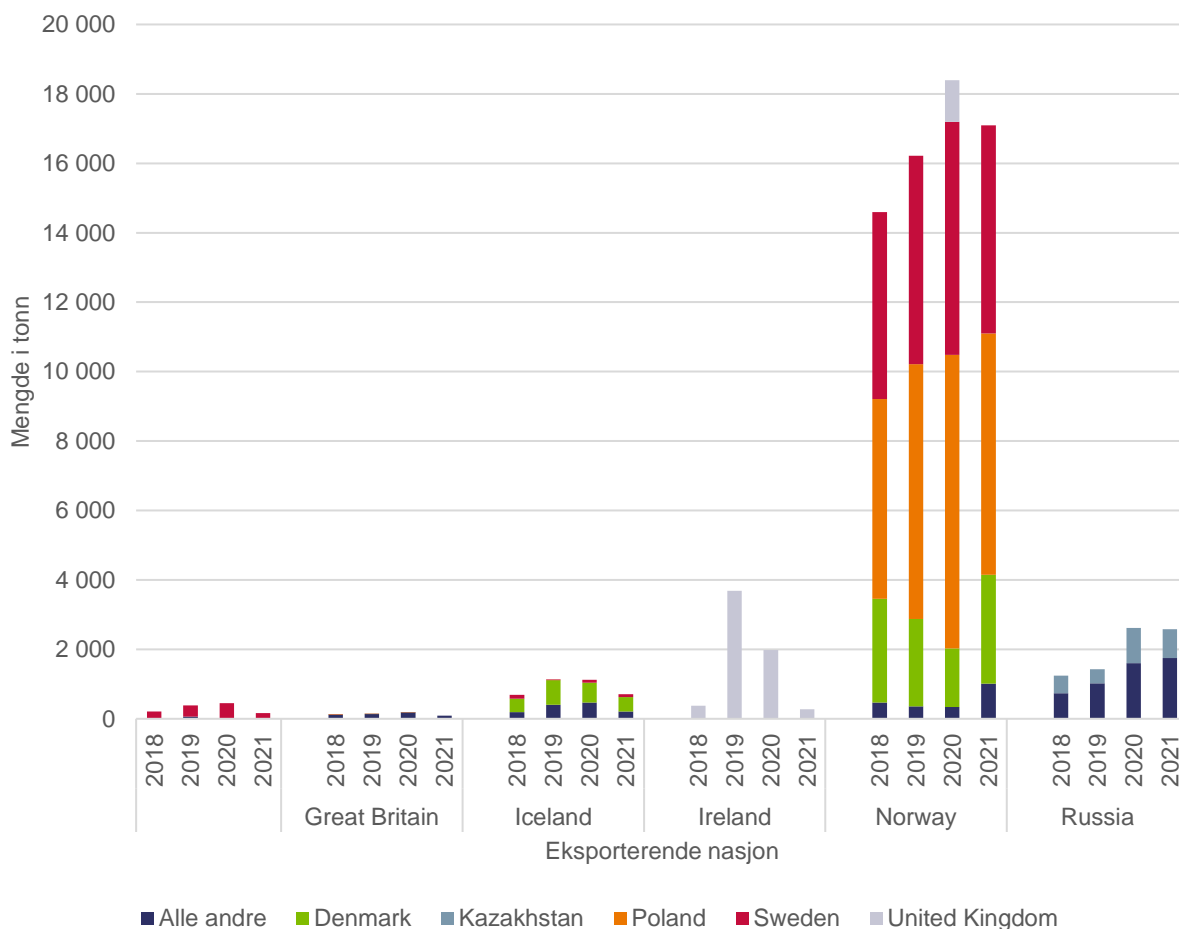
Markedet for eddikmarinert sild var 100 % til EU mens den kryddermarinerte silda hadde 8 tonn til USA og resten til EU. Sverige og Danmark er største mottakere av kryddersaltet sild med henholdsvis 65 % og 24 % av volumet. For den eddikmarinerte silda tar Polen imot 49 %, Sverige 29 % og Danmark 17 %, ifølge statistikk fra Norges sjømatråd.

Konkurransesituasjon for eddik- og kryddermarinert sild

Konkurransesituasjonen utenfor EU for videreforedlet og bearbeidet sild er relativt begrenset, som den følgende figuren fra Norges sjømatråd viser. Det er våre nabokyststater, Færøyene, Island, Storbritannia, Irland og Russland som produserer, men ikke alle eksporterer til EU.

Norge er klart største produsent av eddik- og kryddermarinert sild, med over 17 000 tonn, mens nest største produsent Russland ligger på 2 600 tonn. Produksjonen fra Russland går hovedsakelig til Kazakhstan, Belarus, Azerbaijan og Ukraina, og er dermed i liten grad i konkurranse med de norske varene.

Irland eksporterte over 3 600 tonn til UK i 2019 men i 2021 var denne eksporten nede i under 300 tonn. Island eksporterte i 2021 litt over 700 tonn der 400 tonn gikk til Danmark. I 2020 eksporterte Færøyene 450 tonn til Sverige, men i 2021 var eksporten nede i 164 tonn. Gjennom at en svensk importør har blitt oppkjøpt av en av de norske produsentene har dette begrenset andre produsenters tilgang til det svenske markedet.



Figur 30 Global rapport pelagisk, største marked Sild, bearbeidet/konservert (Kilde: Norges sjømatråd)

Norges sjømatråd har sammenfattet tollsatser fra flere kilder i Tabell 15 og oversikten viser hvor det foreligger handelsavtaler (grått) og hvor EØS-avtalen gjelder (blått). Grønn markering viser unntak fra EØS-avtalen.

Inn til EU møter norske produsenter høyere toll enn de nærmeste konkurrentene, for varer som ikke kommer inn til EU under de tollfrie kvotene. I Tabell 15 ser vi at mens Norge har 20 % toll på marinert sild til EU, har Island 10 % toll. Storbritannia og Færøyene har 0 %.

Tabell 15 Oversikt over toll til EU (Kilde: FedEx, TARIC, gov.uk, Rules of Origin Facilitator. Utarbeidet og sammenfattet av Norges sjømatråd)

Sild	EU					
	NO	IS	RU	FO	GB	MFN
Clupea harengus						
0302 41: Hel, fersk	15 %	15 %	15 %	15 %	0 %	15 %
0302 51: Hel, fryst	15 %	15 %	0	15 %	0 %	15 %
0304 49: Filet, fersk	18 %	18 %	18	0 %	0 %	18 %
0304 59: Filet, lapper fersk	15 %	15 %	15	15 %	0 %	15 %
0304 86: Filet, fryst	3 %	0 %	15	0 %	0 %	15 %
0304 99: Filet, lapper fryst	3 %	0 %	15	15 %	0 %	15 %
0305 42: Røkt	10 %	10 %	10	0 %	0 %	10 %
1604 12: Marinert	20 %	10 %	20	0 %	0 %	20 %

Her ser vi at Brexit har gitt tollfrihet for UK og at Island har fremforhandlet bedre handelsbetingelser enn EØS avtalen for enkelte produktkategorier. Island har foreløpig ikke bygd opp produksjon av marinerte produkter, blant annet på grunn av komplisert logistikk.

5.4.2 Verdikjeden for makrellfilet/-flaps

Selv om de kvotene som skaper størst utfordringer for norske eksportbedrifter er de som gjelder bearbeidet sild, opplever norske bedrifter også en del utfordringer knyttet til makrelleksport til EU. Tidligere har det blitt eksportert en del makrellfilet/flaps til EU som har hatt tollfrihet. Denne eksporten gikk under en avtale (09.0818) som forsvant over natten etter Brexit, og som ikke har blitt reforhandlet i etterkant av Brexit-forhandlingene. Vi skal bruke et konkret eksempel, hvor vi ser på et produkt som har gått innenfor en av de 7 kvotene som har falt bort, nemlig flaps av makrell. Flaps er et filetprodukt hvor filetene fortsatt henger sammen langs ryggen (dette kalles også butterfly).

Flaps (et produkt hvor filetene fortsatt henger sammen langs ryggen, også kalt butterfly) av makrell selges til hermetikkproduksjon til forskjellige markeder innenfor EU, først og fremst til hermetikkprodusentene i Tyskland og Polen. I Sverige produserer de stort sett ferdigvarene fra fileten. Hermetikkprodusenter foretrekker ofte flaps fremfor fileten, ettersom det er et billigere produkt enn fileten. "Den skal jo ned i en hermetikkboks," og da er prisen viktig, som en av informantene uttrykte det. De kan også godta at fileter er laget på Baader-maskiner, selv om filetene da ikke er like fine som med de som er filetert på Toyo-maskin. En Baadermaskin er egentlig laget for sild, og er "ikke snill med fisken". Makrellen er skjør, slik at man lett får et produkt som blir mere opprevet, skviset og klemt. Toyo-maskinene er mer forsiktige med fisken slik at man får et finere fiskekjøtt og en finere fileten. En mer hel fileten. Men det fungerer altså bra nok for hermetikk, som for øvrig gjøres på ferskt råstoff.

Bildene nedenfor viser noen eksempler på produkter. Hermetikk varierer mye i pris i butikk, typisk fra 100–300 kroner per kilo (beregnet ut fra nettovekt oppgitt på pakken).



Bilde 4 Eksempler på hermetikkprodukter av makrell

Denne produksjonen foregår med liten fisk, noe som viktig av to årsaker, både mindre bein og lavere pris. Prisen på makrell varierer mye med størrelse, og for norske bedrifter kan produksjon av flaps eller filet være et godt alternativ for den fisken som ikke betales så godt i andre markeder/anvendelser.

De første fileteringsmaskinene brukt på makrell var Baadermaskiner, som er tilpasset og velegnet til sild. Flere har forsøkt å filetere makrell på disse maskinene, men de utsetter råstoffet for en ganske røff behandling, slik at filetene ofte skades. Den siste utviklingen innen makrellfiletering er bruk av Toyo-maskiner. Disse er bedre tilpasset makrellen, behandler den skånsomt og gir fine fileter. Produkter produsert på Toyo-maskiner oppnår en prispremie grunnet god kvalitet, ifølge en av de intervjuede produsentene. Noen få slike maskiner er allerede i bruk i produksjon i Norge og flere vil med tiden komme til, som vil øke bearbeidingsgraden for makrellen.

Produksjonen av filet/flaps i Norge for EU-markedet foregår i hovedsak på ferskt råstoff, men filetene fryses inn før de eksporteres til kunder i EU.

Konkurransesituasjonen for fryst makrellfilet

For fryst makrellfilet til EU-landene er det Skottland og Irland som er de største konkurrentene, de utkonkurrerer fryst makrellflaps fra Norge med fryst hel makrell, ifølge en av de intervjuede bedriftene. Danmark har vært viktige konkurrenter tidligere, men de konsentrerer seg nå mer om sild.

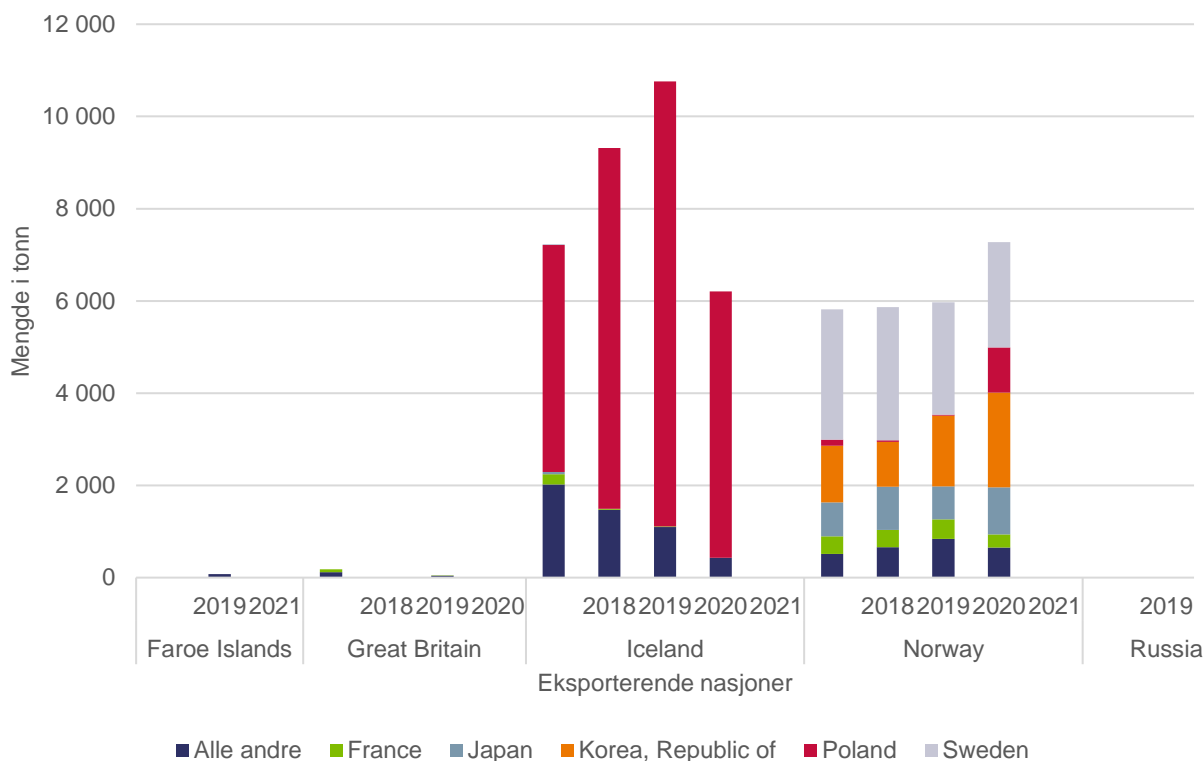
Det er stor forskjell på betingelsene for fersk og fryst filet inn til EU, som Tabell 16 viser. Mens fersk og fryst hel makrell har 20 % toll, er tollene for fryst filet 3 % og 18 % for fersk filet.

Tabell 16 Oversikt over handelsbetingelser til EU for makrell for de største fangstnasjonene, samt satsene for Most Favoured Nations (Kilde: FedEx, TARIC, gov.uk, Rules of Origin Facilitator, utarbeidet og sammenfattet av Norges sjømatråd)

Makrell	EU					
	NO	IS	RU	FO	GB	MFN
Scomber scombrus						
0302 44: Hel, fersk	20 %	20 %	20 %	20 %	0 %	20 %
0302 54: Hel, fryst	20 %	20 %	20	20 %	0 %	20 %
0304 49: Filet, fersk	18 %	18 %	18	0 %	0 %	18 %
0304 89: Filet, fryst	3 %	0 %	15	0 %	0 %	15 %
0305 49: Røkt	14 %	14 %	14	0 %	0 %	14 %

Her ser vi at Norge har bedre handelsbetingelser for fryst filet enn EØS-avtalen, men fortsatt dårligere enn Island, som har fremforhandlet 0 % toll for samme vare.

La oss se litt på det store bildet i den globale pelagiskrapporten til Norges sjømatråd.

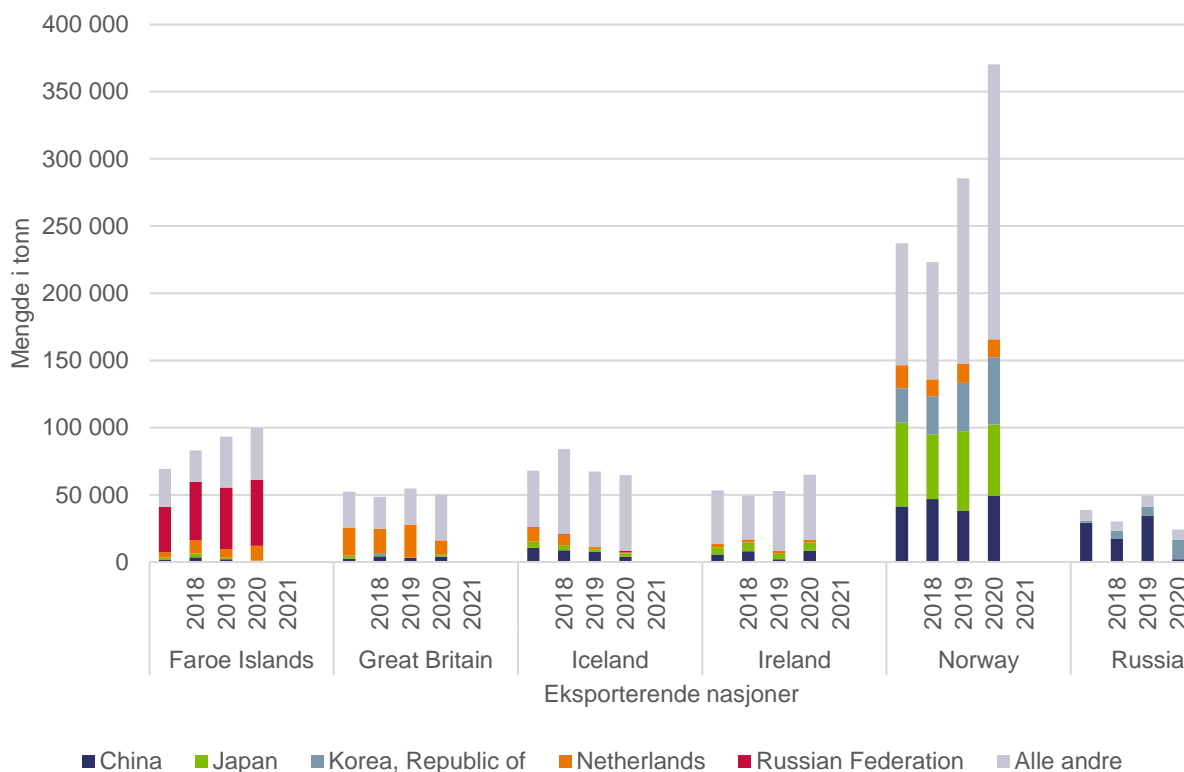


Figur 31 Eksport av makrellfilet fra Norge og viktigste konkurrentland (Kilde: Norges sjømatråd, Global rapport pelagisk, største markeder fryst makrellfilet)

Irland er ikke med i oversikten over eksporterende nasjoner av fryst filet i den globale pelagiskrapporten fra Sjømatrådet. Den største eksporterende nasjonen inn til EU er Island som har stor eksport til Polen. Oversikt over handelsbetingelser til EU for makrell over viser at Island har 0 % toll på fryst filet til EU mens Norge har 3 %.

Oversikten fra den globale pelagiskrapporten fra sjømatrådet av fryst hel makrell i Figur 32 viser ikke EU spesifikt, med her inngår EU-landene i kategorien "alle andre" bortsett fra Nederland. Oversikten viser at både UK og Irland er inne med fryst hel makrell og som tolloversikten i Tabell 16 viser har 0 % toll mens Norge har 20 % for hel fryst makrell og 3 % for fryst filet.

Etter Brexit regnes UK nå som et tredjeland i EU. En betydelig del av makrellen som norsk industri bearbeider kommer fra britiske fartøy, og er fisket i britisk sone. Makrellimporten til Norge i 2021 var totalt på over 109 000 tonn der Storbritannia leverte over 95 000 tonn. Makrell fra tredjeland har høyere toll inn til EU enn norsk fisk, slik at makrellfilet fra Norge til EU fra britiske fartøy nå får 15 % toll mens (frost) makrellfilet fra norske fartøy har 3 % toll. Landes makrellen i UK og fileteres for EU er satsen 0 % toll. Dette har ikke nødvendigvis stor praktisk betydning, men det reduserer norske produsenters fleksibilitet, de må sørge for at den makrellen som fileteres til EU, og som bør være liten av størrelse, har norsk opprinnelse.



Figur 32 Eksport av hel, fryst makrell fra Norge og viktigste konkurrentland (Kilde: Norges sjømatråd, Global rapport pelagisk, Største marked fryst hel makrell)

En av de intervjuede produsentene hadde opparbeidet seg en økende kundemasse for fryst makrellfilet/flaps, men bortfallet av den tollfrie kvoten fra 30.04.2021 (kvote 09.0818) førte til at de måtte betale 15 % toll på det siste partiet de eksporterte, som var på 140 tonn. Produsenten anslår de kunne eksportert 2000–3000 tonn av produktet under videre tollfrihet. Prisen på produktet lå rundt 24–26 kr/kg. I dette ene eksempelet førte bortfallet av den tollfrie kvoten til et redusert salg for bedriften på mellom 48 og 78 millioner kroner per år, avhengig av oppnådd pris, som illustrert i tabellen under.

Tabell 17 Case eksport av fryst makrellfilet/flaps

Fryst filet/flaps, Makrell		
Mengde kg		
Pris/kg	2 000 000	3 000 000
24	48 000 000	72 000 000
26	52 000 000	78 000 000

Alternativet ble å selge denne makrellen av denne størrelsen rund og prisen som ble oppnådd lå da rundt 8 til 9 kr/kg FCA (Free Carrier) og vi får følgende regneeksempel.

Tabell 18 Case eksport av fryst hel makrell

Fryst hel, Makrell		
Mengde kg		
Pris/kg	2 000 000	3 000 000
8	16 000 000	24 000 000
9	18 000 000	27 000 000

Som vi ser i tabellen nedenfor, utgjør differansen mellom disse produktformene en potensiell tapt fortjeneste på mellom 32 og 51 millioner kroner for bedriften i per år.

Tabell 19 Case eksport av fryst hel makrell versus makrellfilet/flaps

Differanse, Makrell		
Pris/kg	Mengde kg	
	2 000 000	3 000 000
-16	-32 000 000	-48 000 000
-17	-34 000 000	-51 000 000

Kundene i EU kjøper nå fryst hel makrell fra Skottland og Irland i stedet for markellflaps fra Norge. Med gunstigere toll for konkurrentene er det ikke mulig for norske bedrifter å konkurrere på det kjøperne anser å være en rimelig råvare, som går inn i produksjonen av hermetikkprodukter.

5.4.3 Bedriftenes utfordringer ved ulike typer kvoter

De tollfrie kvotene gir bedriftene ulike typer utfordringer, vi skal i dette avsnittet diskutere noe av den usikkerheten som skapes ved midlertidighet og forsinkelser i kvotene, hvordan ulik tilgang til forskjellige typer kvoter begrenser utnyttelsen av den og i hvilken grad kvotene kommer med ulike krav og kostnader til administrasjon av kvotene.

Uforutsigbarhet og forsinkelser

Den kanskje aller største utfordringen knyttet til kvoter er uforutsigbarheten det skaper, eller den manglende stabiliteten som kreves for å kunne investere i nye fasiliteter. I april 2021 utløp kvotene etter forrige 7-årsperiode, og man har fortsatt ikke fått nye kvoter på plass etter et drøyt år. Det burde kanskje ikke overraske næringen, ettersom det tok rundt ett og et halvt år forrige gang å få nye kvoter på plass.

For de de tollfrie kvotene som er gjort midlertidige er man avhengige av at nye avtaler kommer på plass. Og hver gang dette skjer er det med en lang forsinkelse. I forrige runde, som er syv år siden, så tror jeg det var 1,5 års forsinkelse og gangen før der igjen, fem år før, gikk det ett år, sånn at dessverre er det ikke overraskende for oss

Og det er jo helt meningsløst at man skal ha så uforutsigbare handelsbetingelser med EØS. Vi gjør jo det samme hver gang, begynner i god tid før kvotene går ut, ett år før, og ber om møte med fiskeriministeren og sender inn innspill. Vi hadde møte med forhandlingslederen, som sitter i Brüssel, og maste på embetsverket. Men det virker som at det er fullstendig utenfor sjømat-interessene sin kontroll. Dette handler om de finansielle midlene, de som går til regional- og utjevningfondene i EU.

Kvoter med ulik tilgang

Selv om Sjømatrådet oppfordrer eksportørene til å benytte GATT-kvoter og autonome kvoter før kompensasjonskvotene tas i bruk, viser oversikten på Sjømatrådets sider uke for uke at kompensasjonskvotene og de autonome kvotene benyttes parallelt.

Det er to autonome kvoter for marinert sild og den største av disse, 09.2509, var på 15 000 tonn og løp ut den 30. april i år. Fra første mai ble denne kvoten redusert til 7 500 tonn. Ved utløp stod det 5 838 tonn igjen på kvoten.

Den andre autonome kvoten, 09.2792, er øremerket for sild som er krydret og/eller eddikherdet, konservert i tønner på minst 70 kg drenert vekt og som skal til bearbeiding i EU. Denne kvoten følger kalenderåret og er på 5 000 tonn. Per uke 20 i 2022 har denne kvoten ikke blitt benyttet.

En viktig forklaring på dette er at de autonome kvotene krever en bearbeidingslisens, eller end-user lisens. Denne er krevende å kvalifisere seg til, og de bedriftene som får en slik bearbeidingslisens forplikter seg til omfattende rapporteringer, tollkontroll og regnskap over hva de bruker av råstoff, hva som eksporteres igjen og hvordan man behandler varene. Dette krever store ressurser. Våre informanter peker på at det kan være vanskelig å benytte seg av ordningen, flere har visstnok måttet betale toll på varer de i utgangspunktet hadde kjøpt som tollfrie.

Det er jo det som gjør det mer komplisert å forholde seg til en bearbeidingslisens. Men det er klart, det er mange som bruker det og håndterer det på veldig mange produkt, og som har et opplegg for det, men det er klart at de må ha et opplegg for det.

Det gikk en og en halv måned før den autonome kvoten ble åpnet, og så skal kundene i EU søke om en sånn end-user lisens. Og så godtar ikke polakkene denne produksjonen som tilstrekkelig bearbeiding. Og alt dette er jo kostnader med forsinkelser. Det er ikke så store marginene med å drive bearbeiding av fisk. Slik det drives nå så er det oppskriften for kroken på døra for enda en industriell produksjon i Norge.

Tradere (som ikke får end-user-lisens) og små kunder benytter derfor gjerne kompensasjonskvotene, som dermed raskt tar slutt. Kompensasjonskvoten, løpenummer 09.0740, for marinert sild er på 3 000 tonn og tok slutt før uke 17 i år.

For eksportørene har det vært en fordel, eller en forutsetning, å handle med tradere/importører som mellomledd. Mange kunder er små, og ved å bruke tradere kan de selge hele trailere som så blir brutt opp i mindre partier og videre distribuert ut til produsentene når de ankommer markedet. Å sende små partier på 3-4 paller direkte til produsenter fører til store transportkostnader, og er ofte ikke regnings-svarende; man bør helst selge hele billass produsenter, eller til noen som selger det videre pallevise eller tønnevis til flere produsenter innenfor EU. Uten bruk av importører som mellomledd er det dermed en reell fare for at en del salg faller bort.

Denne kvoten som gikk vekk for marinert sild, den blokkerer jo en god del av vår markedsadgang, fordi vår tilgang til å selge til importører som selger videre til produsenter, den faller vekk på grunn av tollsituasjonen. Fordi der er en bearbeidingsklausul knyttet til den kvoten; vi må selge rett til produsent.

Ved bruk av kompensasjonskvoter utføres handelen ved Delivered duty paid (DDP) og fortollingen skjer ved svenskegrensen. Da er eksportør eller deres speditør ansvarlig for å ordne transport og leveranse på avtalt sted, ferdig fortollet og med alle skatter og avgifter oppgjort. Eksportør eller speditør er ansvarlig for utfylling av tolldokumenter og innbetaling av alle avgifter. Ifølge en av de intervjuede eksportørene er de aller fleste godt drevet i dette og har rutiner som gjør at operasjonen går på skinner med fornøyde kunder.

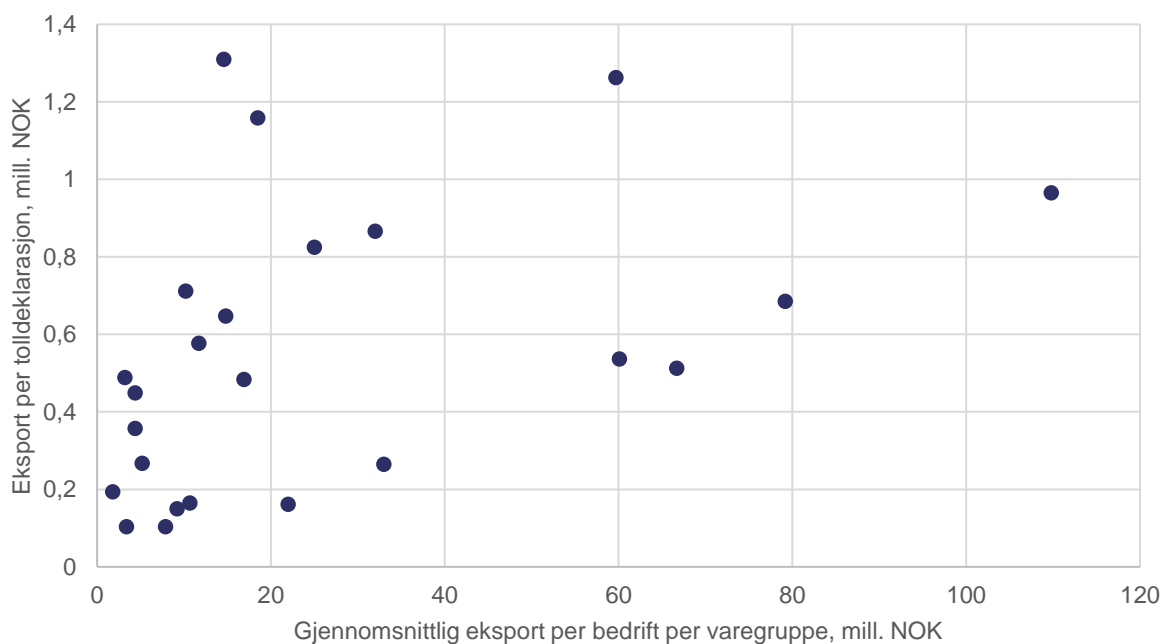
Benyttes de autonome kvotene foregår salget ved Delivered-at-place (DAP). Selger påtar seg all risiko og alle leveringskostnader inkludert pakking, dokumentasjon, eksportgodkjenning, fraktforsikring, lastekostnader og leveranse frem til avtalt leveringssted. Når varen er levert tar kjøper over ansvaret for å betale importtoll og andre skatter og avgifter i tillegg til lossing av varene. Ifølge en av de intervjuede er dette en mer arbeidskrevende prosess enn å handle med DDP, blant annet fordi det er hvert enkelt mottakerland som må innfortolle, og hvert land kan ha forskjellige regler. Det er ikke en felles prosedyre for alle EU-land og det er kjøper som er ansvarlig for å følge nasjonalt regelverk.

Kompensasjonskvoter er dermed mindre arbeidskrevende for kundene, mens de autonome kvotene flytter arbeid over til kundene, og gjør det samlet sett mer tungvint.

Våre informanter peker videre på at en tollfri kvote på ferdigvarer må avregnes av netto råstoffinnhold. Tidligere har det vært episoder med eksport til Finland der den tollfrie kvoten ble brukt opp på lake. Så det vil være viktig at det er sildeandelen og ikke løk og lake som avregnes. En avtale med netto råvareinnhold på 5–10 tusen tonn vil kunne gi 20 000 tonn brutto ferdigvare.

Administrasjon og kostnader ved kvotene

For vurdering av kostnader knyttet til handelshindringer er det av interesse hvor mange forsendelser eksporten består av; siden hver forsendelse betyr faste kostnader ved utfylling av skjemaer og liknende. Det er her en sammenheng slik at jo mer bedriften eksporterer, jo høyere er verdien per tolldeklarasjon for den aktuelle varen. Men variasjonen er mye mindre for tolldeklarasjonene; mens eksport per bedrift varierte fra 1,8 til 110 millioner i gjennomsnitt, varierte den gjennomsnittlige verdien på tolldeklarasjonene fra 104 000 til 1,3 millioner. Sammenhengen framgår av Figur 33.



Figur 33 Eksportverdi per tolldeklarasjon vs. eksport per bedrift per varegruppe, for 22 varegrupper av pelagisk eksport 2019 (Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Tolldirektoratet)

Bedriften med eksport på 110 millioner trengte dermed typisk 114 deklarasjoner, mens bedriften med eksport på 1,8 millioner trengte 10 deklarasjoner. Det er derfor litt "stordriftsfordeler" på transaksjonsnivå, slik at en gitt fast kostnad per forsendelse vil i sum for hele bedriftens eksport være relativt mer tyngende for de små bedriftene. Dersom de store bedriftene er mer profesjonelle i håndteringen av slike transaksjonskostnader, for eksempel fordi de kan ansette spesialisert personale, øker denne forskjellen mellom store og små bedrifter. Bruken av speditører i eksporten gjør at de små bedriftene kan "kjøpe seg fri" fra denne ulempen, men til en viss kostnad. Medin (2019) viser at flertallet av norske eksportører bruker speditører til å håndtere handelen, mens et fåtall store bedrifter har kapasitet til å gjøre dette selv.

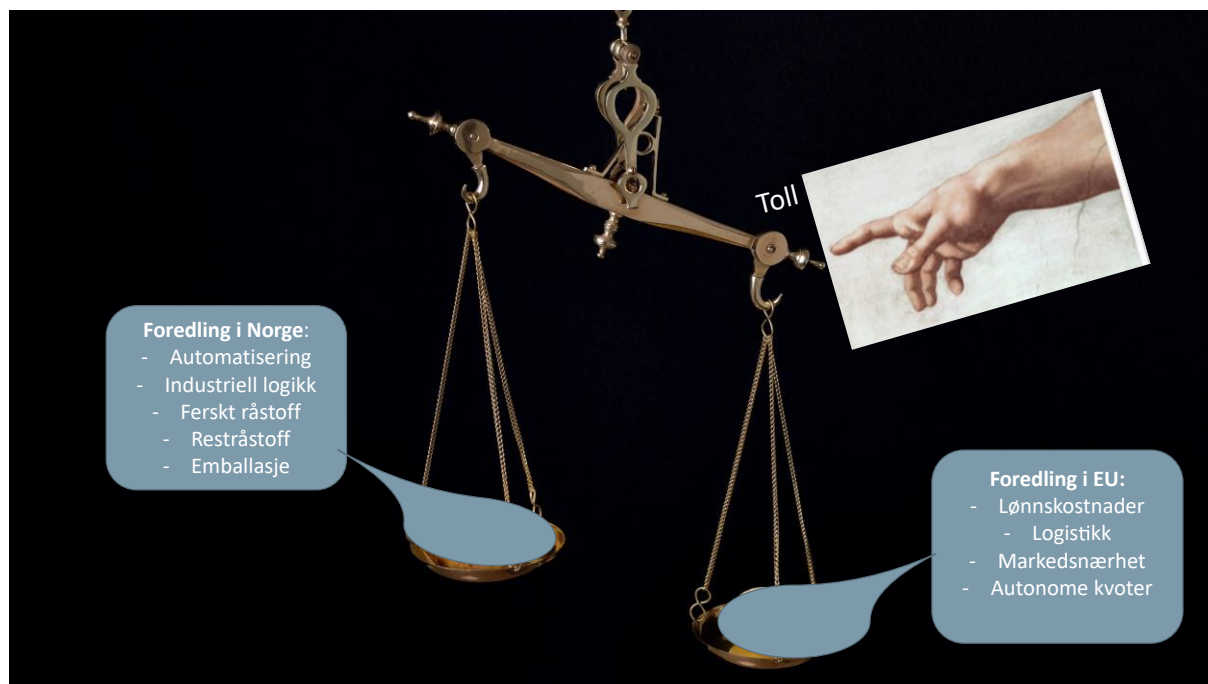
5.5 Strategiske alternativer for dagens produsenter av marinerte sildeprodukter

Enkelte norske produsenter har hatt pakkelinje for konsumprodukter, men det har gjerne vært for det norske markedet, og med mindre volum. For at dette skal være mulig å få lønnsomt i Norge, må man antageligvis opp i ganske store volum (uten at vi har regnet på hvor store volum som eventuelt kreves).

Bedriftene som produserer halvfabrikata står med dagens markedsadgang overfor ulike strategiske alternativer, som vil kunne ha stor betydning for hvor verdiskapingen i verdikjeden for sild vil foregå, og hvor mye av denne verdiskapingen som vil tilfalle norske aktører og myndigheter (gjennom skatter og avgifter).

De strategiske avveiningene for norske bedrifter vil være avhengige av hvor viktig produksjonen av marinerte sildeprodukter er for den aktuelle bedrift. For enkelte bedrifter er denne produksjonen mindre viktig, og en aktivitet de tar opp når forholdene ligger til rette for det. For et par bedrifter er denne produksjonen mye viktigere, ettersom det utgjør enten en stor del av virksomheten til bedriften eller en viktig del av virksomheten ved et anlegg som ligger innenfor et konsern, men hvor dette anlegget i stor grad er spesialisert mot denne produksjonen, og betjener alle konsernets kunder for denne typen produkter.

Når norske aktører vurderer å gjøre mer av foredlingen i Norge, så står bedriften overfor sammensatte problemstillinger. Det handler om tollfrie kvoter, og markedsadgang generelt, men det handler også om en rekke faktorer både på næringsnivå, nasjonalt nivå og globalt nivå som kan påvirke bedriftenes strategiske valg, derigjennom lokaliseringen av ulike funksjoner i verdikjeden.



Figur 34 Er det toll og annen handelspolitikk som blir tungen på vektskålen når videreforedling skal lokaliseres?

I det følgende vil vi peke på og drøfte en del momenter som taler for at det er mulig å få til mer videreforedling i Norge, og en del momenter som taler for at videreforedlingen foregår nærmere sluttmarkedene, og at Norge i stor grad blir eller fortsetter å være en råvareleverandør.

5.5.1 Videreforedling i Norge?

Det er en rekke momenter som taler for at det vil være mulig å få lønnsom videreforedling i industriell skala i Norge. Vi vil i det følgende diskutere noen av dem.

Industriell logikk

Når det nå vurderes å gjøre mer foredling i Norge, så har det sammenheng også med utviklingen hos kundene. Aktører innenfor EU har bygd ned egen kapasitet, samtidig som man ser at det kan være rasjonelt å gjøre alle eller flere trinn i foredlingen på ett sted.

Det skjer en utvikling i produksjonsfabrikkene som tilsier at produksjonen ikke nødvendigvis skjer på den smarteste måten. Der er store fabrikker som ser det som en fordel for dem at det produseres biter i Norge som de da kan videreforedle på inne i EU. Men dette må kanskje belyses litt nærmere.

I dag transporteres den marinerte silda i 70-kilos tønner fra Norge til Tyskland og Polen. Med tapping på glass eller spann i Norge vil noe av denne håndteringen reduseres, mens man selvfølgelig får transport av enda minde enheter fra Norge.

Kvalitet på sluttproduktene

Marinerte sildeprodukter kan lages av både ferskt og fryst råstoff (fileter eller flaps). Det kan oppnås veldig rasjonell produksjon ved å kjøpe frysede fileter fra Norge, for å tine, kutte og marinere ved fabrikker i Polen eller Tyskland. Dette vil imidlertid ikke gi like god kvalitet på sluttproduktene som når man marinerer silda fersk. Det er et tydelig signal fra de store produsentene at de gjerne ser dette kvalitetsfortrinnet utnyttet, og da blir produksjon i Norge et reelt alternativ. Det er mulig at økt kvalitet på produktene kan forsvare en noe høyere kostnad om produktene produseres i Norge.

Restråstoff

Et annet argument for videreforedling i Norge handler om å utnytte hele fisken til verdiskaping. Eksporteres silda rund så fraktes restråstoff ut av landet, mens om den blir filetert så utgjør restråstoffet en betydelig ressurs. Filetutbyttet for sild er rundt 50 %; i 2020 og 2021 ble det eksportert drøyt 150 000 tonn filetprodukter hvert år, slik at en tilsvarende mengde ble tilgjengelig for mel- og oljeindustrien. Tilgangen til restråstoffet har nok vært den viktigste driveren for utviklingen vi har sett i foredlingsgraden for sild de siste drøye tjue årene. Fôringindustrien er foreløpig den største og viktigste mottakeren av fiskemel og fiskeoljer fra pelagisk industri, ettersom laksefôringindustrien er en godt betalende industri per i dag. Høye priser på marine fôringredienser har nok gjort at det har føltes mindre presserende å utvikle produkter med større verdiskaping, men en økende andel søkes også videreforedlet til bedre betalende segmenter. Det kan være snakk om både dyrefôr, ingredienser til næringsmiddelindustri eller helsekost. Om man raffinerer ytterligere, finnes det også enda bedre markeder for ingredienser til medisin eller farmasi.

For å få til en rasjonell utnyttelse av råstoffet til både konsum og mel/olje, forsøker bedriftene å samle aktivitetene geografisk, å utvikle det de gjerne kaller hub'er, eller konsentrert virksomhet. Mel- og oljefabrikker bør ligge i nærheten av filetanlegg for å kunne få produsert også mel og olje av ferskest mulig råstoff. Mindre transport vil også redusere fotavtrykket, "det er ikke rasjonelt å transportere hoder og bein, verken rundt i Norge eller ut av landet når det kan skape verdi hjemme". I dag blir alt restråstoff fra pelagisk industri utnyttet.

Emballasje

Foredlingsanleggene i pelagisk sektor er plassert i områder som er rasjonelt med tanke på mottak av råstoff, men som gjerne har utfordrende logistikk. For å drive med ferdigvareproduksjon så er man avhengig av innsatsfaktorer som glass som gjerne ikke er tilgjengelig i nærområdet. I dag benyttes plast som blåses opp på stedet etter samme prinsipp som plastflasker og anses ikke lengre å være logistikkmessig utfordrende. Som en av aktørene sier: "*Det er en game-changer*". Dette gjør produksjon i Norge mer realistisk enn tidligere, da innfrakt av glass nærmest var prohibitivt for produksjon i Norge.

Automatisering

Økende lønnskostnader innenfor EU og høyere fraktkostnader (tur-retur-frakt av tønner) gjør home-sourcing mer aktuelt. En forutsetning for at vi i Norge skal kunne konkurrere med produksjon i kostnader med lavere lønns- og kostnadsnivå er at man klarer å oppnå større effektivitet i produksjonen. Det kan skje gjennom at mer av produksjonen konsentreres i Norge, større skala i produksjonen, men det

forutsetter nok også at en større del av produksjonen automatiseres og robotiseres for at kostnadene skal utjevnes nok til fordel for produksjon i Norge.

Flere av bedriftene mener makrellen vil følge samme utvikling som silda innen bearbeiding. I løpet av de siste 15–20 årene har filetmaskiner blitt installert og mer og mer sild blitt filetert. Det anslås av en aktør at 75–80 % av nordsjøsilde i dag fileteres og om lag 50 % av NVG-silda. Denne utviklingen ser man for seg vil skje på makrellen også.

For sild er ytterligere bearbeiding i Norge under planlegging, men stoppes av usikkerheten rundt de tollfrie kvotene.

Kort oppsummert, toll er viktig. Tollfri adgang til markedene våre er viktig. Og EU er tross alt hovedmarkedet. En kvote som skal bli fornyet med jevne mellomrom, eller som i dette tilfellet ikke blir det, skaper en hel masse usikkerhet. Når man skal satse på en produksjon og investere i produksjonsutstyr og holde produksjonsutstyret i hevd og tenke at du skal drive med videreforedling, så er det nødvendig å ha en viss stabilitet og forutsigbarhet i det man driver på med.

Behovet for forutsigbarhet handler i stor grad om at investeringer i automatisering binder mye kapital som må forrentes. Å få stort nok årlig dekningsbidrag til å forsvare investeringen forutsetter for det første en gitt margin per kilo produsert. Denne marginen vil man måtte være nok nokså transparent med overfor kunder, og man må forvente at den blir forhandlet ned til et nivå som forutsetter rimelig store volumer, og dermed nær helårlig aktivitet. Om denne forutsetningen ikke holder, vil lønnsomheten trues. Men det er antageligvis større usikkerhet knyttet til tid også; konkurransesituasjonen vil nok også bidra til at marginene er såpass lave at investeringen må tjenes inn over tid.

Da er det jo et stort spørsmålstegn hvert femte eller syvende år når de skal fornyes disse kvotene. Og da å investere med tiltro på at dette går bra, det har jo blitt bevist nå da, at det er risikabelt. All den tid EU på en måte ikke prioriterer å få dette på plass igjen.

Betydningen av de tollfrie kvotene må ikke bare sees i sammenheng med dagens handel, og bruk av de tollfrie kvotene, men også med potensialet for økt handel ved et annet regime.

Er tollfrie kvoter viktige? Det går ikke an å sitte og se på det i et øyeblikksbilde i forhold til hvor mye vi eksporterer nå.

Toll og markedsadgang er en viktig og avgjørende faktor i forhold til om man skal tørre å gjennomføre de investeringene man ønsker når man har tilgang til varen og har et sterkt ønske om å bearbeide den mest mulig for å få mest mulig verdi ut av produktet. Faren for at det plutselig blir toll på det er jo overhengende.

Et godt eksempel på det er jo det som er i ferd med å skje på Japan og makrellen, der resten av verden har sikret seg tollfri adgang med nedtrapping av tolla nå på makrellen, mens Norge møter 10 % eller er det 7 %? Jeg husker ikke helt, men i hvert fall toll. Det er greit nok å møte toll på varen så lenge alle andre som leverer varen også møter toll. Men når vi nå er kommet i en situasjon der andre leverandører er i ei nedtrapping og får tollfrihet om kun noen få år så er jo vi helt på ville veier for norsk industri. Det er veldig alvorlig.

Det er jo så høye tollsatser, hadde det vært 3–4 % men det er jo 20 %, så det er jo på en måte drepen.

Produktbredde

Om ett produkt blir vanskeligere å produsere, slik at produksjonen opphører, så blir det større volum som må gå inn i andre anvendelser. Dette kan lett gjøre at konkurransen i disse styrkes, og at prisene faller.

Hvis ikke denne silda skal marineres, så skal den uansett fiskes og pakkes, så da er det lett å se for seg at det blir mer sild på mindre godt betalende marked, hvis man ikke klarer å opprettholde den marinertproduksjonen inn i EU-markedet. Så det vil jo ha en effekt i hele verdikjeden når vi ikke klarer å opprettholde denne produktbredden.

Investeringer og "sunk cost"

Det er over tid investert mye i både lager og produksjonsfasiliteter for produksjonen av marinerte sildeprodukter. En av aktørene har de siste 4–5 årene investert stort i utvidet lagerkapasitet for tønne marinert sild, samt nybygg og produksjonsfasiliteter for restråstoff, i troen på at tollproblematikken på sikt ville være på plass. Dette er investeringer som vil være nyttige gitt dagens produksjonskonsept, med marinering i Norge, og som også vil være relevante investeringer om man skulle øke bearbeidingen i Norge. Investeringene i stor lagerkapasitet for modning vil imidlertid ha mindre verdi, men være sunk cost, om man vurderer å flytte marineringen inn i EU.

Hvor mye kan verdiskapingen i Norge økes?

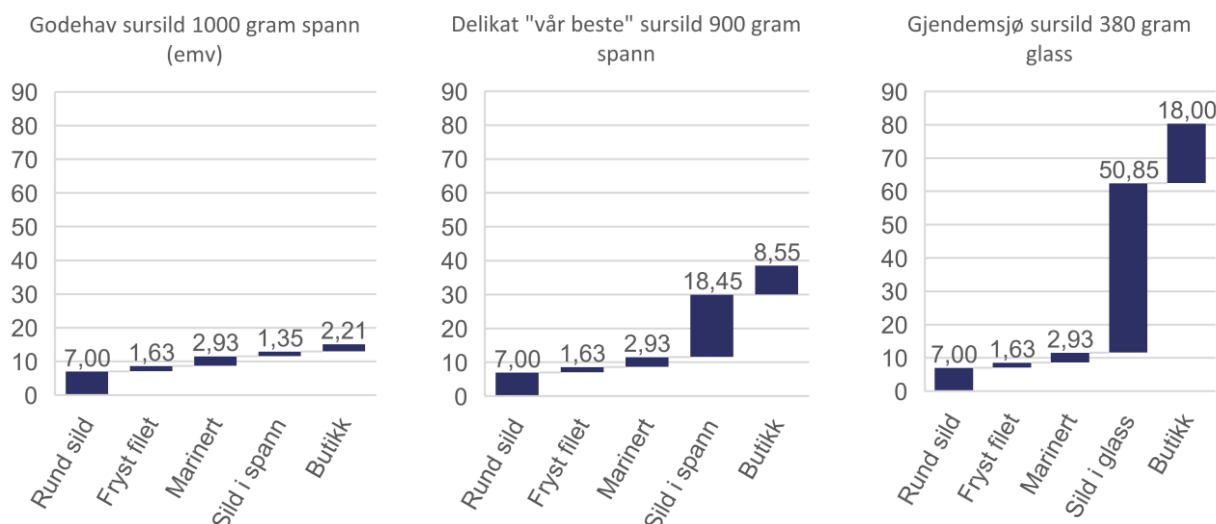
La oss anta at det er mulig å flytte noe av verdiskapingen som foregår innenfor EU til Norge, hva ville det kunne bety av økt verdiskaping i Norge? Vi kan ikke tilby et fasitsvar på det, men det kunne være nyttig å synliggjøre potensialet for økt verdiskaping gjennom noen regneeksempler basert på produkter med ulik pris og dermed også noe forskjelling i fordeling av verdiskapingen gjennom verdikjeden.

La oss først se litt på marginer og verdioppbyggingen på noen produkter i norsk detaljhandel. Disse produktene er nokså sammenlignbare med produkter man finner i EU. Regnestykket baserer seg på eksemplene vi brukte i Figur 23, med to spann sild som begge er produsert i Polen av Mills' polske datterselskap. Det ene selges under Remas eget merke Godehav, mens det andre selges under Mills merke, Delikat, og i en serie de kaller «vår beste». Produktene er nær identiske, men posisjoneres ulikt i butikkene. I tillegg har vi tatt med et produkt fra Gjendemsjø Seafood av sursild i 380 grams glass. Som vi skal se har de 3 produktene svært ulik verdiøkning i verdikjeden, etter som prisen på produktet i butikk, og til produsent av ferdigvaren er så forsskjellig.

Figurene er bygd opp på følgende måte: Til venstre begynner vi med råvaren, ett kilo rund sild, som i dag har en pris på ca 7 kroner til konsum når den omsettes fra fisker til konsumindustrien. I marginen til filetproduksjonen ligger verdien av både filet, avskjær og silderogn, ettersom ett kilo råstoff gir en produktportefølje som ikke bare består av sildefilet. Ett kilo sild gir om lag 450 gram filet, som viderforedles til marinert filet enten her hjemme eller i utlandet, før den selges til en produsent av ferdigvarer som pakker sild, løk og marinade i spann eller glass. I hvert ledd har sildefilet en verdiøkning.

For det rimeligste produktet, Remas eget merke (emv) Godehav, som selges til 20,90 per spann, er verdiøkningen størst i fangstleddet, fulgt av verdiøkningen som skjer ved marinering av silda. Deretter følger verdiøkningen som skjer i butikk, som følge av butikens avanse. Minst verdiøkning er det hos produsent av spannet, i dette tilfellet Mills, og hos filetprodusenten som kjøper silda hos fisker og fileterer den. I dette tilfellet er marginen beregnet ut fra eksportprisen på fryst filet.

For de to andre produktene, et Spann fra Mills med 900 gram sursild som nå koster kr 61,90 i butikk, og et glass med 380 gram sursild fra Gjendemsjø som koster kr 44,90 i butikk, er verdiøkningen, og med det verdiskaping, langt større hos både produsent og i butikk.



Figur 35 Verdiøkning i hvert ledd for 3 varianter av sursild solgt i butikk i Norge

Merk at verdiøkningen ikke sier noe om lønnsomheten i hvert ledd. Noen av produsentene av marinert sild har langt bedre lønnsomhet eller marginer enn en del av ferdigvareprodusentene, og også høyere profittmarginer enn det butikkjedene generelt har. For de to spannene, som er nær identiske, og produsert av samme leverandør, er det åpenbart at kostnadene er ganske like, men at lønnsomheten er helt ulik. Det er meget mulig at det ikke er lønnsomhet i det produktet som har lavest pris i butikk. Produsentens lønnsomhet i salget til en gitt kunde, for eksempel en supermarkedskjede, blir dermed et resultat av hvilken produktmiks han får inn i kjeden, og hvor godt de ulike produktene selger. I dette eksempelet brukte vi to varer fra samme produsent, som selges i samme kjede. Da kan marginer og salgsvolum åpenbart sees i sammenheng. I en annen norsk kjede, Coop, finner vi imidlertid en parallell med ulike produsenter; Der selges det samme spannet fra Delikat, men hvor «billigspannet» til 20,90 nå er erstattet med et i Coops X-tra-serie. Dette er produsert i Norge, med Gjendemsjø som leverandør. I dette tilfellet må spannet fra Gjendemsjø antageligvis selges med tap, men her må koblingen være mot Gjendemsjøs portefølje av andre produkter, for eksempel glassene i det tredje eksempelet (eller makrell i tomat eller annet).

Dette eksempelet illustrerer også et annet poeng, nemlig at forhandlingsposisjonen overfor kjedene, og den portefølje man får innpass med i butikkene, kan være vel så viktig for marginene som hvor produktene er produsert. I Coops tilfelle ser vi at produktet som er laget i Polen, Delikat, er omtrent tre ganger så dyrt som det som er produsert i Norge. Her er det åpenbart at forhandlingsposisjonen kan være viktigere enn kostnadsstrukturen. Dette illustrerer også litt av usikkerheten i fordeling av margin langs verdikjeden. Om produksjonen flyttes til Norge, vil marginen som kan oppnås være et resultat av forhandlinger med store kunder. Forhandlingsstyrken overfor disse kundene vil dermed være avgjørende for hvilken margin som kan oppnås. Leieproduksjon (av kjedenes egne merker) gjør ofte at man må godta lave marginer, noe som til en viss grad kan kompenseres av høye volum og dermed effektiv drift. Det taler også godt for norske bedrifters forhandlingsposisjon at de kan levere et produkt basert på ferskt råstoff., som både gir bedre kvalitet og bedre utbytte.

La oss illustrere verdiskapingspotensialet med noen regneeksempler. La oss anta at en bedrift i dag produserer et halvfabrikata produkt som fileteres, saltes og marineres i Norge, før det settes sammen til ferdigprodukt i EU. Gitt at man kan flytte tappingen på spann eller glass til Norge, hva innebærer det av økt verdiskaping?

For det rimeligste spennet representerer dette verdiøkningen i dette leddet 1,35 kroner, for det dyreste 18,45 kroner. La oss anta at en gjennomsnittlig margin ligger på 5 kroner, gitt at det rimeligste produktet selger mye mer enn det dyreste. Dette vil i såfall tilsvare en økt verdiskaping på 150 millioner kroner for et kvantum på 30.000 tonn, som er et realistisk kvantum. Om sammensetningen av produkter er slik at man oppnår en margin på 10 kroner per kilo, vil verdiskapingen være på 300 millioner.

Hvor mye verdiskapingen kan økes avhenger altså både av hvor mye av verdikjeden som kan flyttes til Norge, og hvilke marginer man kan oppnå. Vi antar at det ikke er realistisk å produsere mange varianter i mange små serier i Norge, men at det kan produseres store serier av de mest populære produktene. Mange av produktene i butikk i EU krever mye manuelt arbeid. Vi antar at det for norske produsenter vil være mest realistisk å produsere produkter som kan produseres med høy grad av automatisering og robotisering.

En viktig fordel med denne typen aktivitet i Norge vil være at produksjonen vil gå fra å være sesongbasert til å kunne bli helårsproduksjon. I dag legges sild på tønner i fangstsesongen, hvorpå de lagres og modnes, før de sendes fordelt over hele året til videreforedlingsbedrifter. På samme måte vil halvfabrikata kunne lagres i Norge før ferdigvareproduksjon som skjer nokså jevnt over året.

Disse eksemplene illustrerer flere ting:

- Forhandlingsstyrken i verdikjeden er viktig, marginene til foredlingsbedriften bestemmes ikke av enkeltprodukter, men porteføljen av produkter man får inn i den aktuelle kjeden.
- Det er vanskelig å beregne en samlet margin, marginen avhenger i stor grad av porteføljen.
- Produksjonsland er kanskje ikke så viktig som man skulle tro, forhandlingsposisjon overfor kjedene blir viktigere.
- Denne dynamikken vi viser her med norske eksempler, den vil være omtrent den samme i EUs markeder.

5.5.2 Foredling innenfor EU?

Det er også mange momenter som taler for at det er gunstig å legge foredlingsvirksomhet innenfor EUs grenser, både nærheten til markedet, lavere lønninger og stabile rammebetingelser. Vi skal peke på en del momenter her.

«Brohoder» i EU

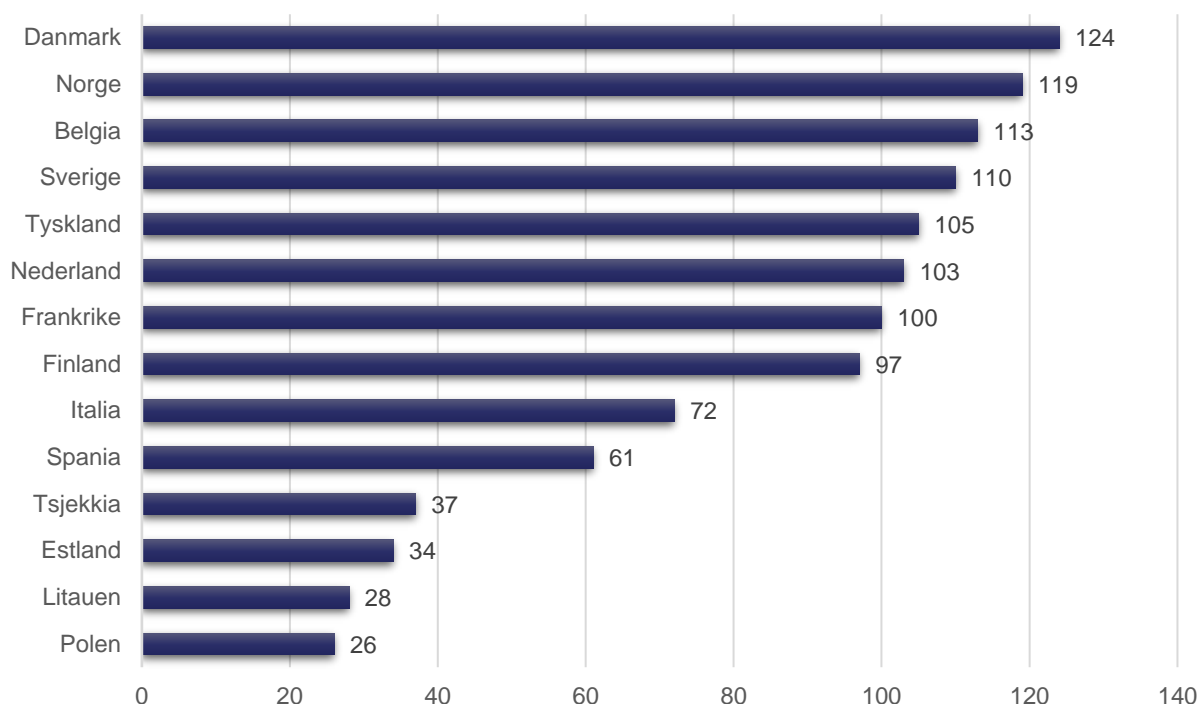
Flere produsenter har kjøpt/kjøpt seg inn anlegg innenfor EU, henholdsvis Danmark og Sverige. Allerede i 2011 etablerte en av aktørene seg i Skagen i Danmark grunnet bortfall av midlertidige tollfrie kvoter på marinerte varer den gang. De la om produksjonen til letsaltet og saltet fersk sild i Norge og kjøpte varene til Danmark, og gjorde krydder- eller eddikmarineringen der, for å unngå toll. En annen aktør har kjøpt seg inn i en ferdigvareprodusent i Sverige. Oppkjøpet blant annet motivert både av usikkerheten som er skapt av manglende tollavtaler, men også av økt konkurranse fra Færøyene som har 0 % toll på marinert sild til EU (Færøysk salg til Sverige ble stoppet når den norske bedriften kjøpte opp Færøyværingenes kunde i Sverige). Anleggene de norske aktørene har kjøpt kan utvides og utvikles for ferdigvareproduksjon.

Lønns- og kostnadsnivå

Da Polen kom med i EU var det flere store tyske aktører som flyttet produksjonen sin til Polen. Både et generelt lavere kostnadsnivå, rimelig arbeidskraft, og generelt god tilgang på arbeidskraft, gjorde dette til et attraktivt og lønnsomt alternativ. I senere år har det vært relativt stor økonomisk vekst og lønnsvekst i Polen, slik at forskjellene i lønnskostnader minker. Figuren nedenfor viser timelønnskostnader i Norge og våre viktigste handelspartnere. Oversikten er indeksert, slik at 100 representerer snittet av våre handelspartnere. Mens Norge ligger på 119 % av snittet hos våre handelspartnere, er Polen på 26 %.

Det betyr at det polske lønnsnivået er på 22 % av det norske. Vi skal imidlertid ikke lenger tilbake enn 2015 før det polske lønnsnivået var på 16,7 % av det norske (Iversen et al. 2016).

Produsenter i Polen rapporterer om lønnsvekst på opp mot 20 % per år, samtidig som det er problemer med å rekruttere arbeidskraft. "Tiden Polen har vært et billig land å produsere i er straks over", ifølge en av våre informanter.



Figur 36 Timelønnskostnader i industrien i Norge og industrien hos Norges handelspartnere i EU i felles valuta i 2021. Vektet snitt av handelspartnerne i figuren=100 (Kilde: Teknisk beregningsutvalg, 2022)

Det kan være verdt å minne om at det ikke bare er lønnskostnadene som er mye lavere, også andre driftskostnader påvirkes av det lave kostnadsnivået. Investeringskostnadene for ting som kan kjøpes lokalt, grunnarbeid, bygninger osv, er også svært lave, mens en del teknologi må kjøpes til internasjonalt prisnivå.

Markedskunnskap og tilgang til kanaler

Foredlede produkter av sild er en stor produktgruppe i flere av landene innenfor EU. De store videreforedlingsbedriftene som i dag er kunder for bearbejdede sildeprodukter laget et stort antall produkter for ulike nisjer i ulike markeder, med mange andre råvarer og andre ingredienser tilpasset lokal smak og lokale tradisjoner. Hver av disse produktene blir nok laget i rimelig liten skala i forhold til dagens norske produksjon. Det er lite realistisk at norske produsenter skal ta mange skritt i retning markedet. Økt norsk foredling vil nok dreie seg om pakking av et begrenset antall varianter på oppdrag av større kunder som vil være de som har kontaktene mot retail, HoReCa-kunder og mindre (lokale/spesialiserte) foredlingsbedrifter.

Logistikk

Fabrikkene i Norge ligger gunstig til for sjøtransport, men ikke nødvendigvis like gunstig til for trailertransport. Det som går i tønner og på trailer i dag er allerede dyrt å transportere. Ved produksjon av ferdigemballerte produkter vil det bli enda større volum å transportere, slik at transporten kan gjøre det vanskeligere å konkurrere med de som ligger nærmere markedet for den type produkter.

Vår fabrikk ligger ganske knotete til med dyre transportkostnader, det blir vanskelig å konkurrere med de som ligger nærmere markedet for den type produkt. En del av dette har vært produsert for Norge.

Vi ser at det kan være forskjeller både ut fra beliggenhet i Norge, og ut fra størrelsen på produksjonen. Større produksjon vil gjøre det enklere å bygge egen logistikk, mens mindre volum ofte krever at det finnes muligjeter for å koble seg på annen logistikk.

Konkurrere mot sine kunder?

Når en bedrift øker foredlingsgraden i Norge, og beveger seg inn i markedet med egne produkter, står man i fare for å bli oppfattet som en konkurrent til egne kunder. Dette vil ikke nødvendigvis bli tatt godt imot av kundene som man i dag er avhengige av.

Hvis vi skulle gått inn og kjøpt en kunde så har vi plutselig 40 kunder som da vil se på oss som en trussel, en konkurrent. Vi er altfor store til det. Det har vi ingen ambisjoner om.

Norske bedrifter har ulike hensyn å ta i så måte, blant annet ut fra hvor viktige denne typen produkter er for bedriften, og vil kunne tenke ulikt om denne utfordringen.

Tilgang til autonome kvoter

Flere norske bedrifter har kjøpt seg inn i anlegg innenfor EUs grenser som delvis/på sikt kan produsere mange av de samme halvfabrikata som i dag produseres i Norge, eller de mer videreforedledede produktene som det vil være mest aktuelt å produsere i Norge. Med etablering som produsent i EU kan man søke om autonome kvoter.

Forutsigbarhet

Med produksjon innenfor EU slipper man den usikkerheten som ligger i tidsavgrensede kvoter.

5.5.3 Diskusjon

De intervjuede bedriftene var tydelige på at en ytterligere reduksjon av de tollfrie kvotene, særlig for krydder- og eddikmarinert sild, ville føre til ytterligere utflytting av produksjon inn i EU. En av bedriftene har allerede kjøpt opp en bedrift i Sverige, en annen har kjøpt en bedrift i Danmark. Én mulighet er at man kan legge om produksjonen til salting i Norge, ettersom det gir tollfri eksport, og krydder- eller eddikmarinering i Sverige eller Danmark. Dette så vi eksempler på forrige runde med reforhandling av de tollfrie kvotene, da ble silda lettsaltet eller helsaltet i Norge og kjørt til Skagen for marinering, samtidig som produksjonen i Norge ble redusert tilsvarende. For en av bedriftene hadde usikkerheten med de tollfrie kvotene gjort at de nå har endret produksjonsmetode og produserer nå mindre bearbeidede produkter til et annet kundesegment. For bare den ene bedriften kan omlegging til mindre foredling medføre en redusert stab i Norge med om lag 100 arbeidsplasser.

Alternativt, hvis de tollfrie kvotene videreføres i mer langsiktig perspektiv, vil dagens produksjon kunne holde seg stabil. I dag er det 20 % toll på ferdigvarer. Hvis denne hadde blitt noe redusert så ser en av bedriftene for seg ytterligere bearbeiding i Norge med flere arbeidsplasser og mer bearbeidede produkter enn de leverer i dag.

Bedriftene som produserer marinert sild har litt ulike strategiske utgangspunkt. For noen er det en veldig stor del av driften, eller en stor del av driften for ett av anleggene, mens det for andre er snakk om en mulighet som kan utnyttes, om forholdene ligger til rette.

Vi må produsere der vi er, enten produserer vi der vi er, eller så lar vi være å produsere disse produktene. Hvis tollen blir der, så må vi jo vurdere om vi skal fortsette med denne produksjonen. Vi har jo alternativ, så vi kan jo vurdere å fryse silda i stedet for å marinere.

Slik at vi har mulighet å oppnå fleksibilitet. Det er jo viktig slik at vi kan være konkurransedyktige igjen. Kan konkurrere med dansker og svensker. Det er jo det viktigste å ha grunnlaget, for da kan vi jo øke den produksjonen igjen.

For noen bedrifter er kvotene alfa og omega, for det er en så stor del av virksomheten. Men for oss er det også viktig, for vi vil jo gjerne ha det alternativet.

Ved å pålegge varene toll, påfører EU kostnader på sine egne lands bedrifter. Norsk råstoff er med på å opprettholde titusenvis av arbeidsplasser i EU. De store europeiske kundene føler seg også skviset av handelspolitikken.

«hvis vi har ikke noen andre som kan skaffe oss råstoff innenfor EU så vi må jo importere fra Norge og legge på 20 % toll, vi straffer oss selv, ikke Norge», sier kundene våre.

Det å belyse hvordan manglende marinert sild fra Norge får utslag for industriarbeidsplassene i EU tror jeg er fornuftig. For de tenker hele tiden at de vil ha råvaren, det er jo industri i EU som er basert nettopp på de marinerte sildeproduktene fra Norge. Som nå, hvis jeg har forstått det rett, sliter fordi de ikke får tak i denne råvaren til en konkurransedyktig pris på grunn av toll.

Flere av de store produsentene i EU har gjort seg avhengige av et videreforedlet produkt som innsatsfaktor i sin produksjon.

De har ikke lengre muligheten til å drive på med egen marinering. Dette leddet er flyttet tilbake til produsent i utlandet. Andre store leverandører er Danmark som vi konkurrerer med, det er jo de som er hovedkonkurrentene våre. Nå er det jo delvis lagt ned direkteproduksjonen i Tyskland, som tidligere var en stor konkurrent for oss på marineringsbiten. Men det er jo dansker, svensker og tyskere som vi hovedsakelig konkurrerer med på disse produktene.

Et viktig spørsmål er hva som blir effekten når store volumer ikke blir tilgjengelig gjennom tollfrie kvoter for produksjonsbedrifter i EU. Man kan tenke seg flere utfall, vil for eksempel industrien i EU kjøpe det likevel og betale toll? Eller vil norsk industri måtte selge varene med toll inkludert i den gamle prisen, og dermed med tap? Resultatet avhenger kanskje av hvem som er mest desperat; produsentene har rimelig lagringsstabile produkter, men det er selvsagt kapitalkrevende å sitte på store lager. Bedriftene i EU har gjerne kontrakter med supermarkedskjeder som tilsier at de ikke uten videre kan la være å ha varer i butikkene. Det betyr at de vil gjøre mye for å få tak i alternativt råstoff. I perioden med forsinkede tollfrie kvoter har produksjonen til norske bedrifter foreløpig gått ned, og lavere produksjon vil antageligvis også være resultatet fram til nye kvoter kommer på plass.

Dette betyr også at man i verdikjeden har en forretningspart som vil ønske at produksjon skal kunne foregå i Norge. Det burde igjen bety at man har allierte innenfor EU når man på hver sin side gir innspill til forhandlinger.

Produksjon av videreforedlede produkter fordrer imidlertid en større forutsigbarhet og langsiktighet enn de midlertidige kvotene, slik situasjonen har vært frem til i dag. En lav forutsigbar sats på 2–3 % er å foretrekke hvis ikke frihandel er mulig å oppnå, peker en av eksportørene på. En viss toll vil påvirke lønnsomheten i ethvert investeringscase, men forutsigbarheten vil i det minste gjøre det mer forsvarlig å investere stort i bygninger og utstyr som krever lang tilbakebetalingstid, og det vil gjøre det lettere å skaffe finansiering til investeringene.

5.6 Koblinger mellom fiskeriforvaltning og markedsadgang?

For bedriftene i pelagisk sektor er det mange elementer i forhandlingene med EU og Storbritannia som er viktige, og det blir uttrykt stor frustrasjon over at forhold knyttet til ressursforvaltning, fiskeriavvikling og markedsadgang ikke knyttes nærmere sammen. Eller motsatt, at forhandlingene om markedsadgang er knyttet til EØS-midlene, og dermed følger den forhandlingssyklusen. En del av dette går klart på utsiden av dette prosjektets innretning og rammer, men vi vil likevel nevne en del av disse momentene, ettersom forhold knyttet til ressurstilgang har potensiale for å påvirke forhandlingsposisjonen for markedsadgang.

Koblinger mot EØS-forhandlingene?

Etter at våre handelspartnere på ulike tidspunkter har gått inn i EU, har Norge fått kompensasjonskvoter som har vært både permanente og midlertidige. Når Sverige og Finland gikk inn i EU i 1995 så fikk vi permanente kompensasjonskvoter. Da EU i 2004 ble utvidet med blant andre Litauen og Polen, ble det ved en "arbeidsulykke" godtatt midlertidige kvoter. Dette skjedd på tross av at man betalte dyrt i 2004 med tidobling av EØS-midlene.

På den ene side ser næringen helst ikke at de tollfrie kvotene kobles mot EU-midlene, på den andre side ser de at det kan være en fordel, om pengene brukes som brekkstang:

For disse EØS-midlene er jo prosjekter som gir løpende utbetalinger til EU. Der er fortsatt penger i potten så de har ikke sånn hast med å få dette på plass. Så Norge vil ikke presse igjennom å få på plass nye avtaler og utbetalinger, selv om man vet at utbetalingene kommer. Og så blir det sagt at akkurat nå så er det dårlig stemning mellom Norge og EU, og de bruker Svalbard og den konflikten som er der som unnskyldning. Men det som kan være en god ide er om man brukte disse pengene her som ei brekkstang for å øke kvotene.

På politisk hold fra næringen så jobbes det jo med at hvis de ikke kommer i gang med forhandlingene nå så må man jo holde tilbake EØS-bidrag.

På den annen side etterlyses det koblingen mellom flere forhandlingsområder.

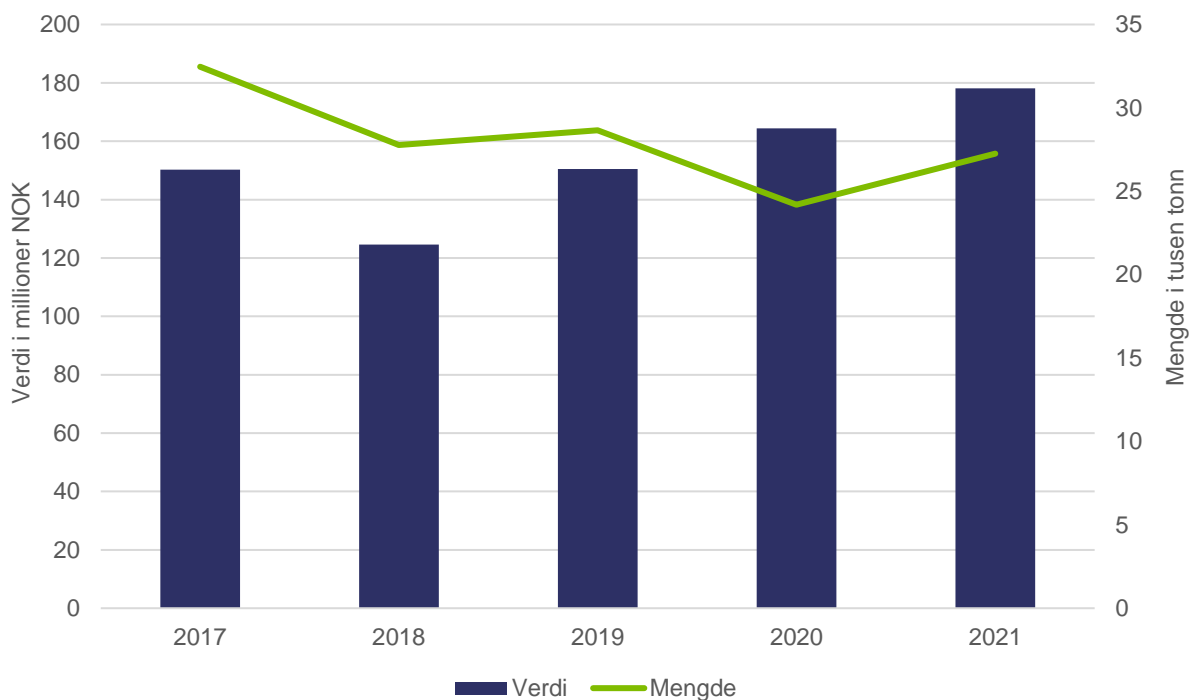
EUs sonetilgang i Norske farvann

Hittil har forhandlingene om tollfrie kvoter ikke vært knyttet til sonetilgang, men dette er noe som diskuteres blant produsenter og organisasjoner i næringen, og en kobling mange mener er naturlig. Noen av produsentene gir uttrykk for at Norge har gitt fra seg alle forhandlingskortene om fornyede tollfrie kvoter all den tid danske fartøy midt under forhandlingene om markedsadgang/fornyelse av de tollfrie kvotene får tilgang til å fiske NVG-sild i norsk sone. Denne silda landes så direkte i Danmark, tollfritt og i konkurranse med råstoff fra Norge. Så lenge danskene har tilgang til sild fra egne fartøy har de ingen hast med å få på plass tollfrie kvoter, og norsk industri blir pålagt toll og mister konkurransekraft.

Direktelandinger i Danmark av norske fartøy

Flere av produsentene trekker frem utfordringer med at norske fartøyer fisker sild i norsk sone for så å gå til Danmark og levere. Dette blir oppfattet som en ytterligere "råvarelekkasje" for den norske industrien. Denne silda kommer i direkte konkurranse i de europeiske markedene med sild bearbeidet og landet på norske anlegg. Silda kommer inn i Danmark og videre til Polen uten noen form for tollavgifter.

Norske landinger i Danmark de siste fem årene er vist i figuren under. I 2021 var de norske landingene av sild i Danmark på rundt 27 000 tonn, til en verdi på knappe 180 millioner.



Figur 37 Sild landet i Danmark av norske fartøy, 2017–2021 (Kilde: Fiskeridirektoratet)

For noen av våre informanter blir norske landinger i utlandet et moment til irritasjon, og noe som oppfattes som manglende oppfyllelse av samfunnskontrakten som ligger i kvoten/tillatelsen.

Men personlig synes jeg det er hakket verre at norske båter leverer tollfritt direkte i Danmark. For de har, ifølge kvotepapirene sine, en samfunnsforpliktelse til å levere i Norge.

6 Hovedfunn

Hovedfunnene I prosjektet kan sammenfattes i følgende punkter:

- Under 1/3 av Norges pelagiske eksport går til EU, og Norges markedsandel i EU er synkende over tid. En grunn til dette er at sjømat har høy toll i EU. Beregninger i prosjektet viser at sjømat har høy prisfølsomhet: 1 % høyere toll for Norge gir 9 % lavere volum. Samtidig må vi se dette opp mot at 70 % - 75 % av norsk sild går til EU, en andel som har økt, og at EU har vært en stor fangstaktør på makrell (fram til Storbritannia forlot EU). EU har stått for 40 % av makrellfangstene i Nord-Atlanteren og har fram til 2020 selv vært en netto eksportør av makrell.
- For pelagisk eksport er den gjennomsnittlige tollene 16 % og prisfølsomheten enda høyere enn gjennomsnittet av sjømat (13 %). Analysen indikerer at toll av en slik størrelse isolert sett/i teorien ville redusert eksporten med 84 %.
- Til gjengjeld har Norge tollfrie kvoter som bidrar til økt eksport. Men nettoresultatet av toll og tollfrie kvoter er kraftig beskyttelse som reduserer handelen.
- Midlertidige og begrensede tollfrie kvoter gir usikkerhet som vanskeliggjør store investeringer i videreforedling i Norge. Usikkerheten gjelder også for bedrifter i EU, og den høye prisfølsomheten gjør at selv små transaksjonskostnader slår ut i handelen.
- Den handelspolitiske analysen i prosjektet viser at EU siden 2011 har doblet antall tollfrie kvoter totalt, med økt bruk av disse for industrivarer som metaller og kjemisk.
- Sjømat er sektoren med høyest toll og relativt flest tollfrie kvoter i EU, og Norge er her på "kvotetoppen". Dette står i strid med mål om å redusere kvantumsreguleringer i handelen, og betyr at Norge for en viktig eksportsektor behandles "nesten som Kina".
- Det finnes momenter som kan gjøre det mulig å få til lønnsom bearbeiding i Norge. Norske produsenter ønsker verdiskaping i Norge, men er samtidig forberedt på å flytte bearbeidingen ut. Flere produsenter har tatt skritt/sikret seg alternativer. Kunder i Tyskland har signalisert ønske om at videreforedling kan skjer nærmere råstoffkilden, blant annet fordi marinering av ferskt råstoff gir bedre kvalitet på sluttproduktene. Å gjøre all foredling samme sted sparer arbeidsoperasjoner i foredlingen, og kombinert med høy automatiseringsgrad kan man oppnå kostnadseffektiv og konkurransedyktig produksjon. Satsing på videreforedling krever imidlertid større forutsigbarhet enn midlertidige tollfrie kvoter kan gi.
- Lav toll er bedre enn systemer med kombinasjon av høyere toll og tollfrie kvoter.
- Alternativt kan tollkvotesystemet for sjømat forenkles, med færre og større tollfrie kvoter. Analysen viser også at Norge tapte terreng ved EUs østutvidelse, og kvotene som da ble gitt bør bli juridisk permanente og ikke gjenstand for reforhandling i fase med EUs budsjettperioder.

7 Leveranser

Løpende og oppdatert oversikt over leveransene i prosjektet finnes på websiden til Fiskeri og havbruksnæringens forskningsfinansiering: fhf.no, Prosjektbasen: 901696 [Betydningen av tollfrie kvoter for eksport av pelagisk fisk til EU \(fhf.no\)](#)

8 Referanser

- Fontagné L., Guimbard, H. & Orefice, G. (2019). Product-Level Trade Elasticities. CEPII Working Paper 2019/17.
- Head, K. & Mayer, T. (2014). Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook. Kapittel 3, s. 131-195 i Gopinath, G., Helpman, E. & Rogoff, K. (red.) *Handbook of International Economics*, Vol. 4, Elsevier.
- Melchior, A. & U. Sverdrup (red.), (2015). Interessekonflikter i norsk handelspolitikk, Oslo: Universitetsforlaget, 2015. Tilgjengelig på [Interessekonflikter i norsk handelspolitikk | Bøker \(idunn.no\)](https://www.idunn.no/interessekonflikter-i-norsk-handelspolitikk).
- Melchior, A. (2002). EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport. NUPI-notat 639, på <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2394702>.
- Melchior, A. (2007). WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime. Oslo: NUPI, NUPI-rapport, 60s. <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2391179>
- Melchior, A. (2020a). Fra "fiskebrevet" til EØS: Betydningen av toll for norsk sjømateksport til EU. Kapittel 6, s. 180-212 i Melchior, A. & F. Nilssen, F. (red.) (2020) *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget. Tilgjengelig på www.idunn.no.
- Melchior, A. (2020b). Norges handelsforhandlinger med EU gjennom 50 år: Sakskoblinger og forhandlingsmakt. Kap. 2, s. 43-82 i Melchior, A. & F. Nilssen, F. (red.) (2020) *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene*. Oslo: Universitetsforlaget. Tilgjengelig på <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/norges-handelsforhandlinger-med-eu-gjennom-50-aar-sakskoblinger-og-forhandlingsmakt>.
- Melchior, A. (2022). The tariff quotas of the European Union: Market access or protectionism? Artikkelutkast, juni 2022.

Vedlegg

Tabell vedlegg 1 Norges eksport av sild og makrell i 2021, fordelt på varetyper og EU/andre markeder

Varekategori	Eksport 2021 (mill. NOK)			Fordeling EU vs. andre (%)			Fordeling på varetyper (%)		
	EU	Andre	Totalt	EU	Andre	Totalt	EU	Andre	Totalt
Saltet, tørket, røykt	72	0	73	99,4	0,6	100	2,4	0,0	0,7
Fersk makrell	43	86	129	33,4	66,6	100	1,4	1,2	1,3
Fersk sild	169	0	169	100,0	0,0	100	5,7	0,0	1,7
Filet/fiskekjøtt makrell	139	116	255	54,4	45,6	100	4,6	1,7	2,5
Bearbeidet	331	1	332	99,6	0,4	100	11,1	0,0	3,3
Sildolje	326	554	880	37,0	63,0	100	10,9	7,9	8,8
Filet og fiskekjøtt sild	800	363	1163	68,8	31,2	100	26,8	5,2	11,6
Fryst sild	443	1003	1446	30,7	69,3	100	14,8	14,2	14,4
Fryst makrell	665	4912	5578	11,9	88,1	100	22,3	69,8	55,6
Sum alle varer	2988	7036	10025	29,8	70,2	100	100	100	100
Fersk og fryst	1321	6001	7322	18,0	82,0	100	44,2	85,3	73,0

Datakilde: SSB, Statistikkbanken. Tabellen er basert på data for 76 ulike varegrupper på 8-sifret klassifiseringsnivå, som er aggregert til hovedgrupper.

Tabell vedlegg 2 Pelagisk eksport (22 varegrupper) – data for handelen på bedrifts- og transaksjonsnivå

Varenummer	Beskrivelse (noe forkortet i en del tilfeller)	SSB verdi	Vekt	Bedrifter	Bedrift gj.snitt	Tolldekl	Verdi per_dekl.	Dek/bedrift	Herfin-dahl
		Mill	Tonn	Antall	Mill	Antall	Mill	Antall	Indeks
3035401	Makrell, vekt under 600 gram, fryst	3673	225304	37	109,8	4207	0,965	114	0,20
3035102	Norsk vårgytende (NVG) sild, fryst	1003	181549	23	60,1	2576	0,537	112	0,26
3049902	Sildelapper (butterflies), fryste	658	70847	13	66,7	1692	0,513	130	0,36
15042031	Sildeolje og andre fiskeoljer, unnt tran, ikke til dyrefor	718	60620	30	25,0	911	0,825	30	0,14
3048622	Fileter av norsk vårgytende sild (NVG), uten skinn, fryst	511	43749	9	79,2	1040	0,685	116	0,34
3035101	Nordsjøsild, fryst, ikke spiselige biprodukter	298	41737	12	33,0	1491	0,265	124	0,37
3035402	Makrell >600 gram, fryst	234	18371	24	14,8	549	0,647	23	0,45
3024400	Makrell fersk eller kjølt	138	15246	22	10,7	1421	0,165	65	0,74
16041206	Eddikbeh. sild, tilberedt el konservert, ikke opphakk	213	14330	10	22,0	1356	0,162	136	0,61
3048901	Fileter av makrell, fryst	211	5939	18	11,7	366	0,577	20	0,42
3039101	Lever, rogn og melke av sild, fryst	162	5444	11	18,5	176	1,159	16	0,41
3024101	Nordsjøsild, fersk eller kjølt	94	22303	4	32,0	148	0,866	37	1,00
3039102	Lever, rogn og melke av lodde, fryst	92	2459	7	14,6	78	1,310	11	0,72
3038904	Vassild (Argentina silus), fryst	80	13541	6	16,9	210	0,484	35	0,67
3053910	Fileter av sild, saltede eller i saltlake	63	5107	7	9,2	430	0,150	61	0,50
3035500	Taggmakrell (hestemakrell), fryst	64	4113	14	4,4	137	0,449	10	0,34
3048610	Fileter av sild, med skinn, fryst	32	3108	6	10,2	86	0,712	14	0,54
16041205	Kryddersaltet sild, unnt småsild, hel el i stykker, tilberedt el konservert, ikke opphakk	38	2171	12	3,4	394	0,104	33	0,44
3035901	Lodde (Mallotus villosus), fryst	37	4583	9	4,4	111	0,357	12	0,28
3044902	Fileter av makrell, fersk el kjølt	24	745	9	3,2	58	0,489	6	0,89
3035300	Sardiner, sardinella, brisling, fryst	20	2084	4	5,2	78	0,267	20	0,51
3056100	Sild, saltet, men ikke tørket, røykt, i saltlake	9	1167	6	1,8	55	0,194	9	0,36

Kilde: SSB (tall for importverdi) og egne beregninger basert på data for handel på bedriftsnivå fra Tolddirektoratet.

Tabell vedlegg 3 Klassifisering av pelagisk sjømat i EUs import – endringer i perioden 1996-2021. Merknad: Halv fet skrift indikerer endringer fra tidligere.

	HS1996	HS2002	HS2007	HS2012	HS2017
Varegrupper der pelagisk er definert på 6-sifret nivå					
Fersk sild	30240	30240	30240	30241	30241
Fersk makrell	30264	30264	30264	30244	30244
Fryst sild	30350	30350	30351	30351	30351
Fryst makrell	30374	30374	30374	30354	30354
Røykt sild				30542	30542
Salt sild etc.	30561	30561	30561	30561	30561
Bearbeidet sild	160412	160412	160412	160412	160412
Bearbeidet makrell	160415	160415	160415	160415	160415
Fileter av sild og makrell, definert på 8-sifret nivå					
Filet av sild	3041038	3041038	3041939	3044990	3044990
	3041097	3041097	3041997	3045950	3045950
	3042075	3042075	3041999	3045990	3045990
	3049022	3049022	3042975	3048600	3048600
		3049923	3049923	3049923	
Filet av makrell	3042051	3042051	3042951	3048941	3048941
	3042053	3042053	3042953	3048949	3048949
				3049999	3049999

Kilde: Utarbeidet på grunnlag av EUs årlige varenomenklaturer, nedlastet fra TARIC (<https://circabc.europa.eu/ui/group/0e5f18c2-4b2f-42e9-aed4-dfe50ae1263b>), informasjon om varenomenklaturer fra WCO (World Customs Organisation, www.wcoomd.org), samt korrelasjonstabeller fra UNSTAT; nedlastet fra <https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/correspondence-tables.asp>.

Tabell vedlegg 4 Andeler av importen av pelagisk sjømat til EU-28, inkludert intra-EU handel.

	2000	2010	2020
Spania	16,9	14,7	14,4
Frankrike	14,6	13,5	12,5
Italia	12,4	12,1	12,0
Tyskland	11,3	11,1	11,8
Sverige	3,4	7,4	9,9
Nederland	6,0	6,3	9,0
Danmark	8,5	6,8	7,5
Polen	1,4	3,4	5,2
Portugal	4,3	4,1	4,3
Belgia	5,0	4,5	4,2
Hellas	1,6	1,5	1,3
Litauen	0,3	0,8	1,1
Østerrike	0,8	1,0	1,1
Finland	0,6	0,9	1,0
Tsjekkia	0,4	0,5	0,8
Romania	0,1	0,4	0,7
Irland	0,5	0,5	0,7
Latvia	0,1	0,3	0,4
Kroatia		0,2	0,3
Estland	0,1	0,2	0,3
Slovakia	0,1	0,2	0,3
Luxemburg	0,3	0,2	0,3
Ungarn	0,2	0,2	0,2
Slovenia	0,1	0,2	0,2
Bulgaria	0,1	0,2	0,2
Malta	0,1	0,1	0,2
Kypros	0,1	0,2	0,1
Storbritannia	10,5	8,4	
Sum all	100	100	100

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra Eurostat.

Tabell vedlegg 5 Veide tollgjennomsnitt for pelagisk import til EU-28 fra tredjeland, totalt og for undergrupper, 2002-2020. Toll i prosent.

	Sild				Makrell				Tørket, saltet, røykt	All pelagisk
	Fersk	Fryst	Filét	Bearb.	Fersk	Fryst	Filét	Bearb.		
2002	15,0	15,0	13,3	19,1	20,0	20,0	14,0	19,6	12,0	16,3
2003	15,0	15,0	14,6	16,0	20,0	20,0	14,5	18,9	12,0	16,2
2004	14,8	15,0	11,9	19,5	19,5	19,7	14,1	19,5	12,0	15,6
2005	14,5	14,9	10,6	19,4	17,6	19,8	13,9	18,9	12,0	14,9
2006	14,4	14,8	9,3	19,6	19,9	19,2	13,2	18,1	11,9	14,5
2007	14,5	14,9	8,5	19,7	19,5	19,0	12,7	18,3	12,0	14,1
2008	15,0	15,0	8,7	19,6	20,0	20,0	12,2	18,3	12,0	14,2
2009	15,0	15,0	9,0	19,7	20,0	20,0	12,0	18,1	12,0	14,2
2010	13,3	14,7	8,2	19,7	19,8	18,7	11,6	19,3	12,0	13,8
2011	14,5	14,4	8,1	19,8	19,6	16,6	12,2	18,2	12,0	13,5
2012	15,0	14,6	6,9	19,7	20,0	16,7	7,9	18,9	11,2	13,6
2013	15,0	15,0	9,2	19,7	20,0	20,0	7,4	18,6	11,0	14,7
2014	15,0	15,0	11,8	19,7	20,0	20,0	8,1	19,7	10,9	15,9
2015	15,0	15,0	10,0	19,6	20,0	20,0	7,4	18,5	10,8	15,0
2016	15,0	14,5	9,6	19,7	20,0	16,1	6,6	18,4	11,0	14,0
2017	15,0	15,0	10,9	19,7	20,0	20,0	6,3	21,2	11,1	15,5
2018	15,0	15,0	10,4	19,7	20,0	20,0	6,4	21,7	10,6	15,2
2019	15,0	15,0	10,0	19,7	20,0	20,0	6,0	23,1	10,6	15,3
2020	15,0	13,9	7,9	19,8	20,0	17,1	6,3	22,4	10,5	14,2

Kilde: Beregnet på grunnlag av data fra TARIC og Eurostat. Merknad: 2000 og 2001 er utelatt på grunn av uregelmessigheter i data for noen undergrupper. Storbritannia er inkludert blant tredjeland i 2020.

Tabell vedlegg 6 Alle EUs tollfrie kvoter for pelagisk sjømat i 2021 (Kilde: TARIC)

TRQ No.	Beskrivelse	For hvem	Tidsperiode	Tonn	Utnyttelse % (per 5.1.22)	Siste importdato
09.8307	Prepared or preserved herring, whole or in pieces but not minced	Canada	01.01.2021–31.12.2021	50	0	
09.1647	Mackerel (<i>Scomber Colias</i> , <i>Scomber Japonicus</i> , <i>Scomber Scombrus</i>), fillets, prepared or preserved	Cape-Verde	01.01.2021–31.12.2021	3 000	81	30.12.2021
09.0792	Herring of the species <i>Clupea harengus</i> or <i>Clupea pallasii</i> , frozen, excluding livers/roes, for industrial processing	Iceland	01.01.2021–31.12.2021	950	0	
09.0795	Herring, salted but not dried or smoked, and herring in brine.	Iceland	01.01.2021–31.12.2021	1 750	1	11.10.2021
09.0797	Other prepared or preserved herring, in hermetically sealed containers. Other prepared or preserved herring. From 1/08/2016: Prepared or preserved herrings, whole or in pieces but not minced, excluding fillets of herring, raw, merely coated with batter or breadcrumbs, whether or not pre-fried in oil, frozen	Iceland	01.01.2021–31.12.2021	2 400	21	18.12.2021
09.0812	Herrings of the species <i>Clupea harengus</i> or <i>Clupea pallasii</i> , frozen, excluding livers and roes.	Iceland	01.05.2020–30.04.2021	1 400	28	11.02.2021
09.0006	Herrings, subject to compliance with the reference prices	Multilateral	16.06.2020–14.02.2021	34 000	100	21.12.2020
09.0006	Herrings	Multilateral	16.06.2021–14.02.2022	31 888	100	11.11.2021
09.0707	Prepared or preserved fish of sardines, bonito, mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>Scomber japonicus</i> , fish of the species <i>Orcynopsis unicolor</i> , other than whole or in pieces	Multilateral	01.01.2021–31.12.2021	631	8	27.12.2021
09.2505	Chub mackerel (<i>Scomber japonicus</i>), whole, fillets and flaps, for processing	Multilateral	01.01.2021–31.12.2021	5 000	0	
09.2509	Herrings, spiced and/or vinegar-cured, in brine, for processing	Multilateral	01.05.2021–30.04.2022	15 000	37	30.12.2021
09.2510	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen, for processing	Multilateral	01.05.2021–30.04.2022	10 000	0	
09.2512	Frozen fish, for processing: Chilean jack mackerel (<i>Trachurus murphyi</i>) Other fish of <i>Trachurus</i> spp., excluding <i>Trachurus trachurus</i> , <i>Trachurus murphyi</i> and horse mackerel (scad) (<i>Caranx trachurus</i>) Cobia (<i>Rachycentron canadum</i>). Other fish. Rays and skates (<i>Rajidae</i>). Gilt-head sea bream (<i>Sparus aurata</i>)	Multilateral	01.05.2021–30.04.2022	3 300	1	26.11.2021
09.2513	Fillets of herring (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen, for processing Flaps of herring (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>) (butterflies), frozen, for processing	Multilateral	01.05.2021–30.04.2022	25 000	0	

TRQ No.	Beskrivelse	For hvem	Tidsperiode	Tonn	Utnyttelse % (per 5.1.22)	Siste importdato
09.2788	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), of a weight exceeding 100 g per piece or flaps of a weight exceeding 80 g per piece, excluding livers and roes, for processing	Multilateral	01.10.2021–14.02.2022	10 000	33	29.11.2021
09.2792	Herrings, spiced and/or vinegar-cured, in brine, preserved in barrels of at least 70 kg net drained weight, for processing	Multilateral	01.01.2021–31.12.2021	5 000	1	29.12.2021
09.0710	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen, excluding livers and roes.	Norway	01.05.2020–30.04.2021	39 750	15	14.02.2021
09.0712	Mackerel (<i>scomber scombrus</i> and <i>Scomber japonicus</i>), frozen, excluding livers and roes.	Norway	01.05.2020–30.04.2021	37 500	24	13.02.2021
09.0714	Fillets of herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen. Flaps of herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen.	Norway	01.05.2020–30.04.2021	83 400	34	30.04.2021
09.0723	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), fresh, chilled or frozen	Norway	16.06.2020–14.02.2021	800	100	26.11.2020
09.0723	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), fresh, chilled or frozen	Norway	16.06.2021–14.02.2022	800	100	07.12.2021
09.0724	Mackerel (<i>scomber scombrus</i> , <i>Scomber australasicus</i> , <i>Scomber japonicus</i>), fresh or chilled	Norway	16.06.2020–14.02.2021	260	100	03.07.2020
09.0724	Mackerel (<i>scomber scombrus</i> , <i>Scomber australasicus</i> , <i>Scomber japonicus</i>), fresh or chilled	Norway	16.06.2021–14.02.2022	260	100	03.07.2021
09.0725	Mackerel (<i>scomber scombrus</i> , <i>Scomber japonicus</i>), frozen	Norway	16.06.2020–14.02.2021	30 600	37	12.02.2021
09.0725	Mackerel (<i>scomber scombrus</i> , <i>Scomber japonicus</i>), frozen	Norway	16.06.2021–14.02.2022	30 600	58	28.12.2021
09.0729	Flaps of herring and other fish meat	Norway	01.01.2021–31.12.2021	130	19	12.12.2021
09.0735	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), salted but not dried or smoked and herrings in brine	Norway	01.01.2021–31.12.2021	1 440	6	18.12.2021
09.0740	Prepared or preserved herrings, whole or in pieces, in airtight containers; other	Norway	01.01.2021–31.12.2021	3 000	100	18.06.2021
09.0742	Prepared or preserved mackerel (<i>scomber scombrus</i> , <i>Scomber japonicus</i>), whole or in pieces	Norway	01.01.2021–31.12.2021	130	4	09.12.2021
09.0750	Herring, spiced and/or vinegar cured, in brine.	Norway	01.05.2020–30.04.2021	17 100	91	30.04.2021
09.0752	Herrings of the species <i>Clupea harengus</i> or <i>Clupea pallasii</i> , frozen, excluding livers and roes, for industrial processing (a)(2)	Norway	01.01.2021–31.12.2021	44 000	29	31.12.2021
09.0756	Fillets of herring, frozen; flaps of herring (butterflies), frozen, for industrial processing (a)(2)	Norway	01.01.2021–31.12.2021	67 000	83	31.12.2021
09.0818	"Fillets of mackerel, frozen Flaps of mackerel, frozen"	Norge	01.05.2020–30.04.2021	16 950	6	29.04.2021

TRQ No.	Beskrivelse	For hvem	Tidsperiode	Tonn	Utnyttelse % (per 5.1.22)	Siste importdato
09.0819	Fillets of herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), fresh or chilled Flaps of herring, fresh or chilled	Norway	01.05.2020–30.04.2021	13 500	0	10.12.2020
09.7195	Frozen mackerel <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicas</i>	Peru	01.03.2020–28.02.2021	4 000	0	
09.7195	Frozen mackerel <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicas</i>	Peru	01.03.2021–28.02.2022	4 000	0	
09.7197	Atlantic horse mackerel (<i>Trachurus trachurus</i>), frozen horse mackerel (<i>Cranx trachurus</i>), frozen	Peru	01.03.2020–28.02.2021	60	0	
09.7197	Atlantic horse mackerel (<i>Trachurus trachurus</i>), frozen Horse mackerel (<i>Cranx trachurus</i>), frozen	Peru	01.03.2021–28.02.2022	60	0	
09.7200	Fillets of mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicus</i> , prepared or preserved	Peru	01.03.2020–28.02.2021	2 000	0	
09.7200	Fillets of mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicus</i> , prepared or preserved	Peru	01.03.2021–28.02.2022	2 000	0	
09.7201	Mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicus</i> , prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced, other than fillets	Peru	01.03.2020–28.02.2021	800	0	
09.7201	Mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>scomber japonicus</i> , prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced, other than fillets	Peru	01.03.2021–28.02.2022	800	0	
09.7202	Mackerel of the species <i>Scomber australasicus</i> , prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced	Peru	01.03.2020–28.02.2021	20	0	
09.7202	Mackerel of the species <i>Scomber australasicus</i> , prepared or preserved, whole or in pieces, but not minced	Peru	01.03.2021–28.02.2022	20	0	
09.0706	Prepared or preserved fish of sardines, bonito, mackerel of the species <i>Scomber scombrus</i> and <i>Scomber japonicus</i> , fish of the species <i>OrcyNopsis</i> <i>unicolor</i> , other than whole or in pieces	Thailand	01.01.2021–31.12.2021	423	0	

Tollfrie kvoter for annen pelagisk sjømat og relaterte varer

09.1504	Prepared or preserved sardines	Albania	01.01.2021–31.12.2021	100	0	
09.1505	Prepared or preserved anchovies	Albania	01.01.2021–31.12.2021	1 600	100	19.11.2021
09.1598	Prepared or preserved sardines	Bosnia- Herzegov.	01.01.2021–31.12.2021	50	0	
09.1599	Prepared and preserved anchovies	Bosnia- Herzegov.	01.01.2021–31.12.2021	70	10	30.09.2021

TRQ No.	Beskrivelse	For hvem	Tidsperiode	Tonn	Utnyttelse % (per 5.1.22)	Siste importdato
09.8308	Prepared or preserved sardines, sardinella and brisling or sprats, whole or in pieces but not minced, excluding <i>Sardina pilchardus</i>	Canada	01.01.2021–31.12.2021	200	0	
09.0689	Freedingstuffs for fish	Faeroe Isl	01.01.2021–31.12.2021	20 000	0	
09.1524	Prepared or preserved sardines	ME	01.01.2021–31.12.2021	200	0	
09.1525	Prepared or preserved anchovies	ME	01.01.2021–31.12.2021	200	0	
09.2754	Anchovies (<i>Engraulis anchoita</i> and <i>Engraulis capensis</i>), frozen, for processing	Multilateral	01.01.2021–31.12.2021	500	0	
09.2770	Anchovies (<i>Engraulis anchoita</i>), salted or in brine, but not dried or smoked, for processing	Multilateral	01.01.2021–31.12.2021	1 500	58	22.11.2021
09.0741	Prepared or preserved sardinella and brisling or sprats, whole or in pieces	Norway	01.01.2021–31.12.2021	180	98	01.12.2021
09.0820	Flours, meals and pellets of fish, fit for human consumption	Norway	01.05.2020–30.04.2021	1 500	27	30.04.2021
09.0728	Fillets of coalfish (<i>Pollachius virens</i>) and redfish (<i>Sebastes</i> spp.), fresh or chilled Other fillets, fresh or chilled	Norway	01.01.2021–31.12.2021	180	26	
09.0733	Smoked fish other than Pacific salmon (<i>Oncorhynchus nerka</i> , <i>Oncorhynchus gorboscha</i> , <i>Oncorhynchus keta</i> , <i>Oncorhynchus tshawytscha</i> , <i>Oncorhynchus kisutch</i> , <i>Oncorhynchus masou</i> and <i>Oncorhynchus rhodurus</i>), Atlantic salmon (<i>Salmo salar</i>) and Danube salmon (<i>Hucho hucho</i>),	Norway	01.01.2021–31.12.2021	140	26	24.12.2021
09.0734	Other fish, salted but not dried or smoked and fish in brine	Norway	01.01.2021–31.12.2021	250	100	03.05.2021
09.7196	Frozen anchovies (<i>Engraulis</i> spp.)	Peru	01.03.2020–28.02.2021	120	0	
09.7196	Frozen anchovies (<i>Engraulis</i> spp.)	Peru	01.03.2021–28.02.2022	120	0	
09.7203	Anchovies, prepared or preserved, whole or in pieces, but Not minced	Peru	01.03.2020–28.02.2021	400	0	
09.7203	Anchovies, prepared or preserved, whole or in pieces, but Not minced	Peru	01.03.2021–28.02.2022	400	0	
09.7204	Prepared or preserved anchovies, other than whole or in pieces	Peru	01.03.2020–28.02.2021	30	0	
09.7204	Prepared or preserved anchovies, other than whole or in pieces	Peru	01.03.2021–28.02.2022	30	0	
09.1201	Prepared or preserved sardines of the species <i>Sardina pilchardus</i>	Tunisia	01.01.2021–31.12.2021	100	96	20.12.2021

Tabell vedlegg 7 Autonome tollfrie kvoter for pelagisk sjømat 2016-2023.

Viktige tollfrie kvoter som er gjentatt i ulike år				
92788	ex 0302 41 00	17500	2016	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), of a weight exceeding 100 g per piece or flaps of a weight exceeding 80 g per piece, excluding livers and roes, for processing
	ex 0303 51 00	17500/12000	2017	
	ex 0304 59 50	17500/12000	2018	
	ex 0304 9923	8000	2019	
		8000	2020	
		10000	2021/22	
		10000	2022/23	
92792	ex 1604 12 99 NB: 5% toll i 2016-2018, 10% toll i 2012-2023	5000	21-23	Herrings, spiced and/or vinegar-cured, in brine, preserved in barrels of at least 70 kg net drained weight, for processing
		15000/7500	2016	
		15000/7500	2017	
		15000/7500	2018	
		Ingen	2019	
		Ingen	2020	
		5000	2021	
		5000	2022	
		5000	2023	
Ekstraordinære tilleggskvoter for 2021-2022 som følge av forsinkede EØS-forhandlinger				
92509	16041291	15000	2021/22	Herrings, spiced and/or vinegar-cured, in brine, for processing
	16041299	7500	22	
92510	ex 3035100	10000	2021/22	Herrings (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>), frozen, for processing(*)
		5000	22	
92512	3048600	25000	2021/22	Fillets and flaps of herring
	ex 3049923	12500	22	

Kilder: Se følgende dokumenter fra EU:

COUNCIL REGULATION (EU) 2015/2265 of 7 December 2015 opening and providing for the management of autonomous Union tariff quotas for certain fishery products for the period 2016-2018.

COUNCIL REGULATION (EU) 2018/1977 of 11 December 2018 opening and providing for the management of autonomous Union tariff quotas for certain fishery products for the period 2019–2020.

COUNCIL REGULATION (EU) 2020/1706 of 13 November 2020 opening and providing for the management of autonomous Union tariff quotas for certain fishery products for the 2021–2023 period.

COUNCIL REGULATION (EU) 2021/1203 of 19 July 2021 amending Regulation (EU) 2020/1706 as regards inclusion of autonomous Union tariff quotas for certain fishery products (Text with EEA relevance).