

HORDALAND FYLKESKOMMUNE

Saknr. 200306862 Dok.nr. 49

24 SEPT. 2004

Arkivnr. 027 Saksh.

Eksp.

U.off.

INNSPILL TIL VESTLANDSRÅDET KNYTTET TIL
VURDERING AV UTVIKLING AV NYE ARTER I
OPPDRETT OG BRUK AV OFFENTLIGE
VIRKEMIDLER.

Rolf Engelsen

17. September 2004

RAPPORT

Prosjekt:	Rapportdato: 17.09.2004
Tittel: INNSPILL TIL VESTLANDSRÅDET KNYTTET TIL VURDERING AV UTVIKLING AV NYE ARTER I OPPDRETT OG BRUK AV OFFENTLIGE VIRKEMIDLER.	
Forfattere: Rolf Engelsen	Rapport nr.: (foreløpig notat)
Oppdragsgiver: Vestlandsrådet	Kontaktperson/referanse: Siri Hanson
Sammendrag:	
Emneord:	Fylke:
	Kommune:
	Kartblad: Sone: N: Ø:

Bergen, 17.09.2004

Rolf Engelsen

INNSPILL TIL VESTLANDSRÅDET KNYTTET TIL VURDERING AV UTVIKLING AV NYE ARTER I OPPDRETT OG BRUK AV OFFENTLIGE VIRKEMIDLER.

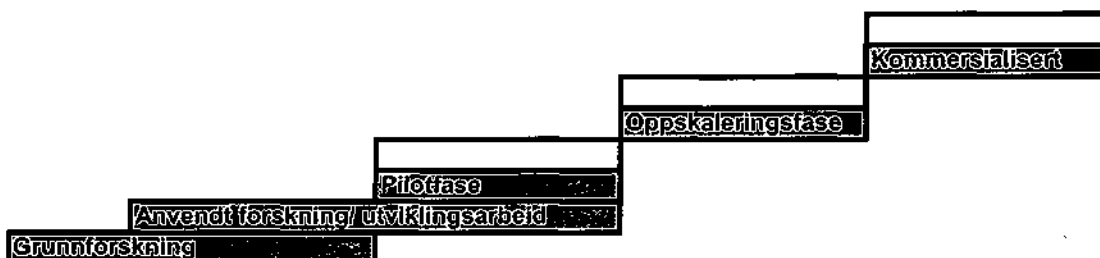
Det har vært arbeidet lenge med kommersialisering av nye arter i oppdrett. Vestlandsrådet har bedt Bergen Aqua AS gjennomgå status for dette arbeidet. Målet for Vestlandsrådets gjennomgang er særlig å peke på behovet for å etablere bedre rammebetingelser for næringsutvikling knyttet til nye arter gjennom økt offentlig satsning og et bedre tilpasset virkemiddelapparat. Herunder har en også sett på forutsetninger for økt privat deltagelse i en slik utvikling.

Bergen Aqua's virksomhet er per 1. september 2004 overtatt av Norconsult AS. Oppdraget vil derfor bli slutført av dette selskap. Foreliggende notat er utarbeidet etter ønske fra oppdragsgiver, og er utarbeidet i en tidlig fase i prosjektet. Konklusjoner og vurderinger kan derfor bli endret i den endelige og fulle rapport som er avtalt ferdigstilt ved utgangen av oktober. Det har så langt ikke vært mulig å framskaffe en tilfredsstillende statistikk knyttet til feltet "nye arter" herunder spesielt oversikt over den samlede nasjonale virkemiddelbruk.

I arbeidet har en så langt innhentet opplysninger fra ulike kilder bl.a.:

- KPMGs rapport "Planmessig igangsetting av nye arter i oppdrett" for Fiskeridepartementet/ Regjeringsutvalget for marin verdiskapning (2003)
- Kveitenettverket
- Torskenettverket "Sats på Torsk"
- Norsk Skjellforum
- Intervjuer og samtaler med bedriftsaktører på Vestlandet
- Kontakt med ulike myndighetsorgan inkludert Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd
- Diverse utredninger og oversikter knyttet til offentlige virkemiddel inkludert såkornfond

Det er særlig tre arter som er aktuelle i sammenheng med oppskalering og overgang til en kommersielle fase. De tre er oppdrett av torsk, kveite og dyrking av blåskjell. Nedenfor er de ulike fasene i en "normal" utviklingsbane gjengitt.



Det er oppnådd klare framganger innen produksjon av torskeyngel de siste årene. Årets yngelproduksjon er anslått eller prognostisert til ca. 5 mill. stk. Dette vil kunne lede til en matfiskproduksjon på rundt 10.000 tonn innen få år. Også innen yngelproduksjon av kveite øker nå produksjonen betydelig. I inneværende år er prognosen i underkant av 1 mill. stk.. Eksporten av blåskjell viser også økning. Prognosen for årets eksport er ca. 3500 tonn. Det kan videre påvises positive utviklingstrekk for andre arter som eksempelvis kamskjell.

Disse positive trekkene motsvares imidlertid av en rekke problematiske forhold og utfordringer på bedriftsnivå. Det er et gjennomgående bilde at bedriftenes egenkapital er svak. Aktørene har i tillegg betydelige problemer med å sikre ekstern finansiering. Dette gjelder i særlig grad privat finansiering via banker og finansinstitusjoner. Men for svært mange sentrale aktører gjelder det også manglende tilgang på finansiering via offentlige ordninger. Det har videre oppstått ubalanse i verdikjeden for flere arter noe som skaper problemer på kort sikt.

Det eksisterer som kjent en lang rekke offentlige virkemiddel som anvendes, eller som kan anvendes, i forbindelse med utvikling av nye arter i oppdrett. Det synes imidlertid å være grunnlag for å stille spørsmålet om det er en mistilpasning mellom virkemidlene, og de reelle behov bedriftene har for å sikre en videre vellykket utvikling og kommersialisering.

I Norge har myndighetene klart uttrykt at de ønsker å fremme flere arter i oppdrett. Offentlige kapital og tiltak vil helt klart spille en tung rolle ved kommersialisering av nye arter. Dette er ikke spesielt for Norge. EU har spilt en stor rolle i den suksessfulle utviklingen av piggvaroppdrett i bl.a. Galicia i Nord-Spania. DU (Distriktenes Utbyggingsfond) spilte en helt sentral rolle i utviklingen av den norske laksenæringen kanskje spesielt matfiskoppdrettet. Det er politisk uenighet knyttet til statlig medvirkning i næringsutvikling generelt. Når det gjelder nye arter i oppdrett er det i sammenheng med dette viktig å understreke at det er i en tidlig fase i utviklingen, og bare i denne fasen, at statlig deltagelse synes ubetinget nødvendig i Norge.

"Entreprenørene" i næringen "nye arter" synes å mene at den offentlige innsatsen har svakheter bl.a. pga:

- Uklare og skiftende prioriteringer med hensyn på valg av arter
- Uklare, skiftende og til dels manglende "programmer" for næringsutvikling
- Uklar ledelse av kommersialisering av nye arter på statlig nivå
- Uheldig sammenblanding av mål for kommersialisering av en art med distriktpolitiske mål
- Manglende langsiktighet og dermed forutsigbarhet i satsningen
- Utilstrekkelig tyngde i satsningen
- Manglende reell risikoavlastning for private aktører som satser i en tidlig fase

Det statlige utviklingsprogrammet "Numario" ble avsluttet i 2002. I evalueringen av ordningen (Hartmark Consulting 2002) heter det bl.a.

- *Lønnsom næringsutvikling innenfor marine arter har vært hindret av mangel på langsiktighet og påregnelighet i offentlig virkemiddelbruk. I tillegg er effekten svekket av at offentlige virkemidler er for fragmentert og for lite konsentrert. NUMARIO har ikke endret situasjonen. Det bør i denne sammenheng stilles spørsmål med ved utformingen av offentlige "overrislingsstrategier".*
- *Det er viktig at satsingen på marine arter videreføres på en mer konsentrert, fokusert og langsiktig måte enn tilfelle var for NUMARIO.*

Etter avslutningen av Numario synes strategien imidlertid ikke å følge disse rådene, men i hovedsak å ha vært å finne plass til offentlig finansiell medvirkning innenfor de ordinære virkemidler. Samtidig har det skjedd en betydelig desentralisering av bruk av disse virkemidlene til regionalt nivå dvs. fylkeskommunalt nivå. En stor del av de "ordinære virkemidler" er øremerket til bruk i såkalte

"distriktskommuner". Denne omleggingen har bl.a. medvirket til at hvert fylke (fra Rogaland og nordover) har søkt å realisere sitt, eller sine, torskeyngelanlegg uten hensyn til det reelle nasjonale behov for slike anlegg. Overetablering på dette leddet i verdikjeden har vært kombinert med sentrale retningslinjer om at SND/Innovasjon Norge ikke skulle ta del i oppbygging av biomasse i matfiskanlegg for torsk. Dette medvirket til å skape ubalanse i verdikjeden, og har ikke vært i samsvar med behovet for å utvikle hele verdikjeden. Dagens strategi synes i realiteten fortsatt å være en "overrislingsstrategi". Det kan i denne sammenheng vises til at den islandske næringsmessige satsning på produksjon av kveiteyngel viste seg å være langt mer suksessfull enn den samlede innsats i Norge. Dette skjedde til tross for en større bredde i relevant kompetanse på området i Norge. Den islandske satsningen utgjorde i penger bare en brøkdel av den norske, men den var konsentrert og langsiktig, og ble støttet av de viktige private og offentlige institusjoner på Island.

Aktørene innen feltet har i mange tilfeller benyttet seg av den nye ordningen "Skattefunn" til del-finansiering av forsøk. I denne sammenheng har denne nye ordningen fungert godt. Næringen hadde også store forhåpninger til den varslede økning av "Såkor-fond" satsningen. Denne synes så langt ikke å ha ført til investeringer innen utvikling av nye arter i oppdrett i noe omfang. Sistnevnte ordning har delvis også fått en distriktpolitisk føring siden investeringer bare kan foretas i distriktskommuner (A-D kommuner). I sammenheng med utvikling av de nye artene er dette til dels klart negativt da utviklingen i betydelig grad føres an av aktører hjemmehørende i kystkommuner definert som "sentrale strøk".

Vestlandet og nye arter i oppdrett

Vestlandsregionen utgjør, med få unntak, det sentrale tyngdepunkt med hensyn på utvikling av nye arter i oppdrett. Det er for øvrig verdt å merke seg at regionen spilte samme rolle i utviklingen av lakseoppdrettsnæringen.

Vestlandsfylkene har, etter foreliggende opplysninger, over 80% av yngel- og matfiskproduksjon av torsk (oppføring av villfanget torsk ikke inkludert). For matfiskproduksjon av kveite er andelen nesten like høy. Over halvparten av blåskjellproduksjonen foregår på Vestlandet. Regionen dominerer også arter på pilotstadiet slik som kamskjell og hummer. I tillegg er det Vestlandet som har den overveiende del av kjølevanns- ressursene i Norge aktuelle for eksempel til piggvaroppdrett.

Næringsutviklingen innen "nye arter" hemmes i Norge, og kanskje særlig på Vestlandet, av at det ikke finnes et dedikert tungt nasjonalt "program" som støtter tidlig fase satsningen. De midler som har vært tilgjengelig i de senere år er i stedet i betydelig grad knyttet til generelle virkemiddel, som igjen er "øremerket" til bruk i definerte distriktskommuner. Næringsutviklingen knyttet til nye arter på Vestlandet hemmes av at kystkommunene i regionen i mindre grad er definert som såkalte "distriktskommuner". Det er et paradoks at mange aktører er lokalisert til de områder de synes er best for å utvikle en ny næring, mens statens midler styres mot andre områder. For Hordaland er bildet eksempelvis slik: Utviklingen av nye arter foregår, eller planlegges å foregå, i alt overveiende grad i kommunene Bømlo, Stord, Fitjar, Austevoll, Tysnes, Fjell, Øygarden, Radøy, Lindås og Austrheim. Disse kommunene utgjør i sum størstedelen av kysten i fylket. Ingen av disse kommunene er definert som distriktskommuner (gruppene A – C) hvor en kan gi bedriftstøtte. I tillegg til disse kommunene er det noe aktivitet i Kvinnherad og Masfjorden som er definert som såkalte C-kommuner i distriktsinndelingen. Her skal det bemerkes at for Hordaland og Rogaland kan det ikke gis tilleggsfinansiering til SMB-bedrifter. Dette svekker også næringsutviklingen av nye arter i disse sentrale fylkene siden de fleste bedrifter innen feltet er SMB bedrifter. Selv om en inkluderer Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal blir ikke totalbildet for Vestlandet vesentlig endret. En del kommuner på Vestlandskysten har såkalt D status dvs finansiering av eksempelvis nye arter kan skje indirekte via kommunale næringsfond.

Det er vel kjent at etterspørselen etter for eksempel Innovasjon Norges ulike ordninger er stor i sentrale strøk heri inkludert betydelige deler av Vestlandskysten. Bransjen "nye arter" må her konkurrere med

svært mange gode prosjekt fra andre næringer. Samtidig er Innovasjons Norges tilbud mer begrenset i sentrale kommuner. Dette utgjør enda en hemsko for utvikling av nye arter i Norge og spesielt på Vestlandet.

Bedriftenes behov

Innen torskenæringen er hovedproblemet nå å sikre finansiering av matfiskoppdrettet. Det finnes yngel tilgjengelig, og yngelproduksjonen forventer å øke sterkt de kommende år. Økt produksjon av torsk vil stille krav til de videre ledd i verdikjeden som tilpasse slakteri og tiltak i tilknytning til salg og markedsføring. Kapitalbehovet på Vestlandet vil eksempelvis innen matfisk kunne være i størrelsesorden 10.000 tonn x 0,8 (80% andel av det nasjonale volum) x 20 kr/kg dvs. 160 mill. kroner. I tillegg er det et finansieringsbehov knyttet til andre deler av verdikjeden. Et enkelt anslag tilsier et finansieringsbehov på mer enn 250 mill. kr. på kort sikt til torsk innenfor regionen.

Innen kveitenæringen er det et tilsvarende problem som for torsk knyttet til avsetning av en økende yngelproduksjon. Det totale finansieringsbehovet innen kveitenæringen på Vestlandet kan vel komme opp mot 100 mill. kr.

Innen blåskjellnæringen foregår det en restrukturering. Det er utfordringer knyttet til utvikling av hele verdikjeden fram til markedet. Næringen er sterkt underfinansiert. Kapitalbehovet her er også betydelig og på sikt kanskje i samme størrelsesorden som for kveite.

En norsk piggvar næring må gis rammebetingelser på linje med det som tilbys i EU. For andre arter vil det være aktuelt å bygge og drive pilotanlegg i offentlig regi eller ved et samarbeid mellom private og det offentlige.

Det er ikke urealistisk å anslå et totalt finansieringsbehov på over 500 mill. kr på kort sikt bare på Vestlandet. KPMG har i rapporten for Fiskeridepartementet/ "Regjeringsutvalget for marin verdiskapning" stipulert enda høyere kapitalbehov nivå med unntak for blåskjell. Skal Norge og Vestlandet utvikle reell næringsvirksomhet innen "nye arter" innenfor en rimelig kort tidshorison, synes en ikke å komme utenom en satsning i den størrelsesorden som her er nevnt.

Hvorfor er tilgangen på privat kapital vanskelig?

For det første bør det understrekes at det er investert betydelig beløp fra private investorer i utvikling av nye arter i oppdrett. Dette gjelder i særlig grad på Vestlandet. Tilgang på privat finansiering har gått i bølger. Nå er det vanskelig pga av flere forhold. Krisen i laksenæringen spiller her en betydelig rolle. Lakseoppdrettere har p.t. mistet vilje og evne til å investere i nye arter i oppdrett. Finansnæringen har i praksis søkt å begrense sitt engasjement innenfor akvakultur med bakgrunn i tap og tapsrisiko innenfor den eksisterende næringen i den fasen en er inne i nå.

Det er i tillegg klart at utvikling av nye arter i oppdrett i tidlige faser er svært risikofylt og i særlig grad gjelder dette på bedriftsnivå. Kommersialisering av en art krever i tillegg innsats over en lang tidsperiode. Prosjekter av denne typen; lang tidshorison i kombinasjon med høy risiko (tidlig fase prosjekt), er ikke særlig attraktive i private investormiljø. Dette underbygges av at det kan være vanskelig å se mulig evt. store gevinster bl.a. pga mange parallelle utviklingsprosjekt delfinansiert med offentlige "distriktsmidler".

Prosjekter knyttet til "nye arter i oppdrett" vil naturlig havne et stykke ned på private investorers prioriteringsliste. I sum tilsier dette at dersom næringsutviklingen av nye arter i oppdrett overlates til utelukkende rene private aktører, så skal en kanskje ikke vente raske resultater. Det finnes imidlertid eksempel på store aktører "lokomotiver" som har eller har hatt god tilgang på egen finansiering til utvikling av nye arter. Det fremste eksempelet på dette nå er Nutreco. Deres nåværende satsning er meget

stor, og representerer et tillegg til den SMB dominerte satsningen innen feltet. Det har vist seg historisk, at satsningen til slike "lokomotiv" er sårbar for endringer knyttet til slike selskaps strategivalg, øvrige aktiviteter og konjunktorene innen næringen.

Hvilke tiltak kan eller bør kunne settes i gang nå?

- Etablering av et nytt sentralt langsiktig program etter modell av Numario, men med sterkere prioriteringer og målretting mot tidlig fase næringsutvikling og kommersialisering av nye arter. Programmet må tilføres tilstrekkelige midler til å nå målsetningene om kommersialisering. Programmet må kombineres med et sett av reelt risikoavlastende finansieringsordninger. Programmet må sikres en nasjonal ledelse som makter å ivareta behovet for fokusering og prioriteringer. Programmet bør innebære et brudd med såkalte "overrislingsstrategier" for næringsutvikling, og gjøres uavhengig av distriktpolitiske føringer.
- Implementering av programmet og strategien bør kunne skje på regionalt nivå gitt at region defineres som "Vestlandsregionen" etc. Det fylkeskommunale og/eller det kommunale nivå synes ikke å kunne forenes med målrettet effektiv kommersialisering av nye arter i oppdrett, men heller bidra til opprettholdelse av de "overrislingsstrategier". En hovedgrunn til dette er at det ikke er riktig i en tidlig fase utvikling med etablering av parallelle prosjekt i hvert fylke eller på kommunenivå. Vestlandsregionen må sikres adgang til å anvende midler til å fremme næringsutvikling og kommersialisering av nye arter der disse midler gjør mest nytte for seg uavhengig av distriktpolitiske føringer.
- Etablering av regionale "sårkorn- eller venturefond" for egenkapital-investeringer i tidlig fase i selskap utelukkende innen bransjen "nye arter" (Vestlandets Marine Fond, et bransjefond). Statens bidrag til finansiering av slike fond må være i form av aksjekapital og bør kunne utgjøre 70% av fondets aksjekapital. Den offentlige innflytelse i slike fond må være betydelig for å kunne ivareta de strategiske interessene knyttet til næringsutvikling i forbindelse med disse artene. Ved etablering av slike regionale bransjerettede fond for å sikre en vellykket næringsutvikling, må en samtidig kunne påregne evt. betydelige tap pga av feilslag på bedriftsnivå. Det vil være slik at næringen vokser fram selv om enkeltaktører bukker under. For Vestlandet burde et slikt fond kanskje være i størrelsesorden 500 million kroner.
- Arter som er i pre-pilot eller i pilotfase, som eksempelvis kamskjell, bør finansieres 100% av offentlig kapital evt. delfinansiert sammen med private interesser med kompetanse knyttet til drift. Finansieringen må være langsiktig og realistisk i forhold til artens reelle status. Årlige og uvisse bevilgninger til slike arter, er en dårlig modell for suksessfull næringsutvikling.
- Forskningsmidler må sikres og søkes kanalisert slik at forskningsinnsatsen mest mulig bygger opp om det langsiktige næringsutviklingsprogrammet nasjonalt og regionalt. Forskningsrådet må kunne øremerke midler til denne satsningen.
- Sikring av utviklingstilskudd til viktige bedrifter innen nye arter uavhengig av hvor bedriftene er lokalisert. Tilskuddene bør administreres regionalt.
- Sikring av tilgang på risikolån til utvalgte viktige bedrifter uavhengig av hvor bedriftene er lokalisert. Betingelsene for slike lån må gi reell risikoavlastning for de private investorer. Risikolån-ordningen bør administreres regionalt.
- Sikring av tilfredsstillende garantier for banklån til den samme typen bedrifter. Den nåværende garanti-ordningen som administreres av Innovasjon Norge har vist seg ikke å være god nok.

- Avklaring av rammebetingelser for etablering av oppdrett i Norge basert på kjølevann (eks. piggvar). Regional administrasjon av ordninger knyttet til utvikling av industristeder med kjølevann
- Skattefunn ordningen bør fortsettes for å sikre tilgang på midler til forsøk (FoU). Det bør her vurderes en differensiert skatte-refusjonsordning med høyere refusjonsandel for bedrifter innfor bransjer med "tunge" utviklingsbehov slik situasjonen er inne "nye arter" der det må utvikles en verdikjede og ikke bare et enkeltprodukt.
- EØS reglene danner rammer for offentlige finansieringsordninger. EU og Norge har i realiteten felles interesse av å få til gjennombrudd i utvikling av nye arter i oppdrett. Det må derfor kunne stilles spørsmål om det ikke er mulig å finne ordninger evt. basert på avtaler med EU, som kan sikre en målrettet kommersialisering av nye arter.
