

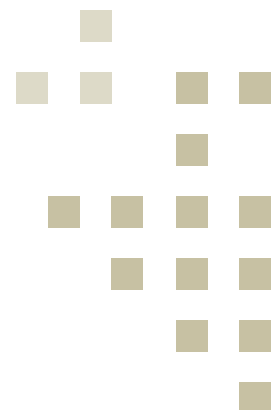


[639] Notat

EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport

Arne Melchior

Nr. 639 Desember – 2002



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2002
ISSN: 0800 - 0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 17 70 15
Tel: [+ 47] 22 05 65 00

EUs utvidelse og handelsvilkårene for norsk fiskeeksport

Arne Melchior

[Sammendrag] Notatet analyserer hvordan tollbelastningen for norsk sjømateksport til søkerlandene kan påvirkes av EUs utvidelse. Norge har frihandelsavtaler med 11 av de 13 søkerlandene, og som følge av dette er tollene for fiskeeksport til disse landene null i de fleste tilfeller. Dersom EUs toll innføres for disse landene, øker tollene til 8.5% i gjennomsnitt fordi eksporten særlig består av varer med høy EU-toll (pelagisk fisk). I tillegg blir Norges konkurranseposisjon svekket fordi EU-landene får null toll istedenfor en tollbelastning på 5-8% i dag. Dersom Norge ikke får kompensasjon for økt toll, kan det føre til en betydelig reduksjon i eksporten. Ved tidligere EU-utvidelser har imidlertid Norge fått kompensasjon, stort sett i form av tollfrie kvoter. Notatet argumenterer for at dette er sannsynlig også denne gang, selv om det juridisk sett ikke er helt selvsagt. Muligens vil en generell tollreduksjon være bedre enn tollfrie kvoter, fordi kvoter skaper byråkrati og ikke kan tilpasses endringer i handelsmønsteret.

Korrespondanse: Arne Melchior, NUPI, Postboks 8159 Dep., N-0033 Oslo.
Telefon 22 05 65 20. E-post: arne.melchior@nupi.no

Forord

Denne artikkel ble skrevet som et bakgrunnsnotat for et foredrag på et seminar om Øst-Europa, arrangert av Eksportutvalget for fisk i Oslo 22. mai 2001. Det er ikke basert på et omfattende forskningsarbeid, men inneholder en del beregninger ang. toll. I lys av de forestående forhandlingene mellom EFTA og EU om tilpasning av EØS-avtalen til øst-utvidelsen av EU inneholder artikkelen en del aktuell bakgrunnsinformasjon. Den trykkes derfor som NUPI-notat, slik at den er tilgjengelig for aktuelle lesere.

Notatet ble skrevet i 2001 og bruker derfor handelsdata for 2000 i analysen av toll og handel. Eksporten til søkerlandene økte ytterligere i 2001, men i 2002 har eksporten til disse landene blitt redusert. For noen viktige varegrupper i eksporten til søkerlandene (sild og makrell) økte prisen for norsk eksport betydelig i 2001, og Norge tapte i 2002 markedsandeler til andre land. Dette betyr at situasjonen ved årsskiftet 2002/3, like før forhandlingene med EU om tilpasning av EØS-avtalen starter, er noe forskjellig fra den som beskrives i notatet. Likevel gir notatet en dekkende beskrivelse av viktige problemstillinger. Notatet er trykket i sin opprinnelige form, men vi har lagt til et par fotnoter om nye analyser og presiseringer.

Notatet og foredraget inngikk i aktiviteten under prosjektet "Betydningen av WTO og regionalisering for norsk fiskeeksport", under programmet Marked og samfunn i Norges forskningsråd, med finansiering også fra Eksportutvalget for fisk, FHL (Fiskeri- og havbruksnærings landsforening) og Norsk fiskarlag. NFR og de tre organisasjonene takkes for den finansielle støtten. Vi understreker at konklusjoner og synspunkter står for forfatterens egen regning.

Ellers takkes Henrik Wiig for å ha skaffet tolldata fra GTAP-modellen som er benyttet i en del av analysen.

Oslo, desember 2002.
Arne Melchior

Innledning

EUs planlagte utvidelse mot øst vil som kjent bety at dagens frihandelsavtaler med de viktigste søkerlandene blir erstattet av EUs handelsregime, som med dagens regler vil bety høy toll for norsk fiskeeksport til søkerlandene. Dette notat drøfter hva innføring av EU-toll kan bety for den norske fiskeeksporten, samt spørsmålet om kompensasjon.

Bakgrunn: Norsk fiskeeksport til søkerlandene

Norsk eksport av fisk til de 13 søkerlandene har de senere år økt betydelig.¹ I år 2000 var denne eksporten på 1537 mill. NOK eller rundt 5% av samlet norsk fiskeeksport. Tabell 1 viser eksporten fordelt på ulike produktgrupper og totalt. De viktigste varetypene er inndelt i ubearbeidet (inkl. fryst) og bearbeidet fisk (inkl. filét, tørrfisk, klippfisk m.m.).

Tabell 1: Norsk eksport av fisk samlet og til søkerlandene, fordelt på varetyper, i år 2000					
Varetype	Norsk eksport 2000 til:		Varegruppenes andel av:		Søkerlandenes andel av eksporten
	Hele verden	Søkerland	Hele eksporten	Eksport til søkerlandene	
	Mill. NOK		%	%	
Oppdrettsfisk	10752	209	34.1	13.6	1.9
Oppdrettsfisk, bearbeidet	2506	26	8.0	1.7	1.0
Hvitfisk	1736	38	5.5	2.5	2.2
Hvitfisk, bearbeidet	7262	29	23.0	1.9	0.4
Sild, makrell, lodde, sardiner	4212	691	13.4	45.0	16.4
Sild, makrell etc., bearbeidet	1069	434	3.4	28.3	40.6
Annen fangstfisk	1132	73	3.6	4.7	6.4
Krepsdyr og skalldyr	1685	13	5.3	0.8	0.7
Olje, fett og industriprod.	1155	24	3.7	1.5	2.1
Samlet fiskeeksport	31509	1537	100.0	100.0	4.9

Kilde: Data fra SSB

Eksporten av fisk til søkerlandene har en sammensetning som klart skiller seg ut fra gjennomsnittet: Sild og makrell står for nesten 3/4 av eksporten til søkerlandene, mens oppdrettsfisk (først og fremst laks) og hvitfisk til sammen utgjør under 1/5. I totaleksporten er andelene tilnærmet snudd om. Dette betyr at for sild og makrell er søkerlandene viktige markeder, som omfatter en betydelig del av samlet eksport.

¹ Økningen var sterkest fram til 1997, som var et foreløpig høydepunkt for eksporten til søkerlandene. Etter en nedgang i eksporten i 1998-99 var det i år 2000 igjen en markant økning.

Polen er i dag helt klart det viktigste eksportmarkedet for fisk. Tabell 2 viser de enkelte landenes andeler av fiskeeksporten til de 13 søkerlandene samlet, i år 2000, samt eksportverdi og anslag for tollbelastning.

Tabell 2: Fiskeeksporten til søkerlandene i år 2000 (verdi og andeler for hvert land), samt anslag for tollbelastning.			
	Verdi (mill. NOK)	Andel (%)	Anslag for tollbelastning i år 2000 (mill. NOK)
Polen	935.0	60.8	0
Litauen	157.3	10.2	0
Latvia	131.9	8.6	0
Tyrkia	111.0	7.2	0
Estland	65.6	4.3	0
Romania	48.4	3.2	3.78
Tsjekkia	28.2	1.8	0
Bulgaria	18.4	1.2	0
Kypros	15.1	1.0	0.17
Slovakia	8.8	0.6	0
Ungarn	8.5	0.6	0
Malta	8.5	0.6	0.06
Slovenia	0.2	0.0	0
Sum	1536.9	100	4.01
Kilde: Eksportdata fra SSB, samt opplysninger om toll fra EFFs database samt fra Fiskeridepartementet.			

Polen dominerer klart, og de baltiske land samt Tyrkia står for en god del av det som gjenstår.

Nærmere 200 norske fiskeeksportører hadde eksport til søkerlandene i 1999 eller 2000, av totalt rundt 550. For 33 bedrifter, med en samlet eksport på rundt 1.7 milliarder NOK i år 2000, utgjorde eksporten til søkerlandene mer enn $\frac{1}{4}$ av deres samlede eksport.² Det var ingen systematisk sammenheng mellom eksportbedriftenes størrelse og deres eksportandel til Øst-Europa. Det er med andre ord ikke slik at det bare er store bedrifter som eksporterer til søkerlandene, dette fordeler seg over hele spekteret. *Prisene for eksport til søkerlandene ligger litt lavere enn for eksporten til øvrige land:* Hvis vi ser på de bedrifter som hadde eksport både til søkerlandene og til andre land, og undersøker prisforskjellen for hver enkelt vare (på 8-sifret HS-nivå) viser en statistisk analyse at prisene for eksport til søkerlandene i 2000 lå 8% under prisene for annen eksport, og i 1999 2% under. Om dette skyldtes kvalitetsforskjeller eller konkurransemessige forhold har vi ingen sikker formening om.

Dagens handelsregime innebærer full tollfrihet på eksporten av fiskeprodukter til de fleste av søkerlandene, som følge av frihandelsavtalene

² Beregnet på basis av eksportdata fra SSB.

mellom EFTA og alle landene unntatt Malta og Kypros. Det viktigste unntak fra frihandelsregimet for fisk gjelder Romania, der eksporten av makrell er underlagt 20% toll. Dette betyr en tollbelastning på 3.8 mill. NOK eller rundt 8% av verdien på hele fiskeeksporten til Romania i år 2000. Det er også noe toll på eksporten til Kypros og Malta. Ut fra de opplysninger vi har, kan tollene på eksport til Malta beregnes til 61 000 NOK i 2000 eller 0.7% av samlet verdi på fiskeeksporten dit. Tilsvarende tall for Kypros er 166 000 NOK/1.1%.³ Legger vi disse tallene sammen, finner vi at *dagens regime overfor søkerlandene betyr en samlet tollbelastning for fisk på 4.0 mill. NOK eller 0.26% av samlet eksportverdi for fisk til de 13 landene*. Det er med andre ord et nesten fullstendig frihandelsregime.

Tollbelastning etter EU-utvidelse

Som kjent vil EU-utvidelse føre til at dagens frihandelsavtaler med (de fleste) søkerlandene blir erstattet av EUs tollregime. For å illustrere hva dette vil bety dersom Norge ikke fikk kompensasjon, kan vi se hva EU-toll ville bety for de viktigste varegruppene i eksporten til søkerlandene. Tabell 3 viser eksporten til søkerlandene i år 2000 samt EUs tollsatser overfor Norge i 2001 for de 16 viktigste varegruppene på 8-sifret HS-nivå (det harmoniserte system). Disse varene utgjorde 91% av fiskeeksporten til søkerlandene i år 2000.

³ Opplysninger om toll fra EFFs database. Disse er ikke helt komplette og det er noen uklarheter som følge av at importlandenes klassifiseringsnumre skiller seg fra den norske klassifiseringen (som brukes i handelsstatistikken). Tollbelastningen er beregnet på grunnlag av 100% av eksporten til Malta, 97% til Kypros og 97% for Romania. Det kan dermed være en viss unøyaktighet ved tallene.

Tabell 3: Betydningen av EU-toll for de viktigste varene i fiskeeksporten til søkerlandene.					
HS varenr.	Beskrivelse (forkortet)	Eksport til søkerlandene 2000 (mill. NOK)	Andel av fiskeeksport til søkerlandene	EU-toll 2001 for Norge	Tollpreferanse for Norge i EU (reduksjon i %)
3037401	Fryst makrell	394	25.6	20/0*	0
3042061	Fryst sildefilet	296	19.2	3	80
3021201	Fersk laks	124	8.1	2	0
3035001	Fryst vintersild	120	7.8	15/0*	0
3042062	Fryst sildefilet	100	6.5	3	80
3032201	Fryst laks	63	4.1	2	0
3035009	Fryst annen sild	61	4.0	15/0*	0
3037402	Fryst makrell	56	3.7	20/0*	0
3035003	Fryst nordsjøsild	50	3.2	15/0*	0
3033101	Fryst blåkveite	40	2.6	0	100
3036000	Fryst torsk	25	1.6	0	100
15161020	Fett/olje av fisk	17	1.1	10.9	0
3042070	Fryst makrellfilet	13	0.9	3	80
3032101	Fryst oppdrettsørret	13	0.8	2.7	70
3042049	Fryst sei	11	0.7	0.9	88
3042010	Fryst laksefilet	11	0.7	2	0
Sum ovennevnte varer		1393	90.6		
Sum total fiskeeksport til søkerlandene		1537	100.0		

Kilde: Tollsats fra EFFs database. Handelstall basert på data fra SSB.
 *) For disse varene er toll null i perioden 15.2.-15.6.

Ubearbeidet sild og makrell har høye tollsats, og for disse varene har Norge ingen EU-tollpreferanse. For disse er toll høy i deler av året og null i perioden 15.2.-15.6. Toll er også høy for fett/olje av fisk, men ellers moderat.

For å beregne økt tollbelastning dersom EUs tollsats blir innført for norsk eksport til søkerlandene, trenger vi et anslag for hvor stor del av eksporten som faller i de tollfrie periodene. Grunnlaget for dette er nærmere drøftet i et vedlegg til notatet. Vi velger å basere anslaget på at 1/5 av eksporten faller i den tollfrie perioden. Med denne forutsetning betyr det at EU-toll for Norges eksport til søkerlandene av varene i tabell 3 ville bli på *til sammen 118 mill. NOK eller 8.5% av eksportverdien i år 2000.*⁴

Differansen mellom dagens tollnivå (jfr. tabell 2) og hva et EU-tollregime ville bety, blir dermed $118-4=114$ mill. NOK eller 8.2% av samlet eksportverdi for fisk til de 13 søkerlandene i år 2000. Som nevnt er dette beregnet på grunnlag av 91% av eksporten, slik at tollbelastningen i mill.

⁴ Senere beregninger basert på handelsdata for 2001 (upublisert materiale) tyder på at den gjennomsnittlige tollbelastning da blir noe lavere, fordi andelen av pelagisk fisk i eksporten til søkerlandene i 2001 var noe lavere.

NOK ville bli noe høyere for hele eksporten. Den prosentvise tollbelastning for de resterende 9% har vi ingen sikker formening om.

På tross av disse begrensninger gir regnestykket en brukbar indikasjon av hva overgangen til EUs tollregime vil bety: En gjennomsnittlig økt tollbelastning på rundt 8% for fiskeeksporten til søkerlandene. Utslaget vil variere betydelig mellom ulike varegrupper – som tabell 3 viser er det særlig for sild og makrell at konsekvensene kan bli betydelige.

Hvis Norge ikke hadde fått noen kompensasjon for tolløkningen, ville den forverrede konkurranseposisjon slå ut i enten redusert eksportvolum eller lavere priser. Dette avhenger av hvordan etterspørsel og tilbud reagerer på prisendringene. Etterspørselelastisiteten måler hvor mye etterspørselen endres dersom prisen øker med 1%. En elastisitet på -1 betyr at etterspurt kvantum går ned med 1% dersom prisen øker med 1%. Anslag for etterspørselelastisiteter for fisk varierer betydelig (se Asche og Bjørndal 2000 for en oversikt). For eksporten til søkerlandene kan vi – med betydelige forbehold og som en grov illustrasjon – se på konsekvensene dersom elastisitetene ligger i området -1 til -2 . En tolløkning på 8% kan da bety at etterspørselen etter norsk fisk reduseres med 8-16%.^{5 6}

Hvorvidt dette slår ut i redusert volum eller redusert pris, avhenger av hvordan tilbudssiden reagerer. Dersom det er lett å om dirigere eksporten til andre markeder, vil tilbudet av norsk fisk til søkerlandene være relativt elastisk, slik at konsekvensene av økt toll primært blir at volumet reduseres. Dersom det er vanskelig å skifte mellom eksportmarkedene, og det samlede tilbudet er bestemt av fangstkvoter, vil tilbudet være lite elastisk og tolløkningen vil primært slå ut i lavere pris. Hvor mye eksportverdien ville bli redusert, avhenger av hvordan tilbuds- og etterspørselsfunksjonene ser ut og vi vil her ikke gjøre noe forsøk på å beregne dette. Endringen i etterspørsel (120-240 mill. NOK) gir i seg selv en grov indikasjon på størrelsesordenen. Tollinntekten til EU-kassa vil bli noe mindre enn anslaget på 118 mill. NOK ovenfor, som følge av endret eksportverdi.

Endret toll for Norges konkurrenter som følge av EU-utvidelse

Som en ytterligere belastning for norsk fiskeeksport ved utvidelsen kommer at flere av konkurrentene også får redusert toll: For det første blir det *etablert fri handel med fisk mellom søkerlandene, og for det andre får eksportørene i dagens EU tollfri markedsadgang*. I et marked som f.eks. Tsjekia vil norske eksportører møte sterkere konkurranse fra eksportører i Polen og Baltikum (som er de viktigste fiskeeksportørene blant søkerlandene), og eksportører i EU. I det polske markeder vil hjemmeprodusentene være mer beskyttet mot import fra Norge på grunn av tollene, og eksportører fra EU og Baltikum vil ha en forbedret konkurranseposisjon overfor norske eksportører..

⁵ Dette er som nevnt en grov illustrasjon, en mer eksakt beregning burde gjøres produktvis og med en spesifikk modell.

⁶ Senere analyser utført i 2002 (Melchior 2003, under publisering) viser at elastisiteten varierer mellom fiskeslag og er klart høyere for frossen pelagisk fisk, kanskje i området fra -8 til -10% . Dette betyr at etterspørseleffekten kan være sterkere enn disse illustrasjonene tyder på.

Vi mangler presise anslag for dagens tollnivåer mellom søkerlandene innbyrdes, og for søkerlandenes import fra EU. En nærmere analyse ville forutsette at man gikk nærmere inn i handelsavtalene mellom søkerlandene, og mellom søkerlandene og EU. Dette ligger utenfor denne artikkelens rammer. Vi kan imidlertid få en pekepinn gjennom de handelsveide tollsatser for fisk som er oppgitt i databasen GTAP-4.⁷ Tallene i GTAP-4 er i hovedsak beregnet på grunnlag av data for 1995. Denne databasen oppgir tall for "Sentral-Europa" (Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Bulgaria og Romania) under ett. Ifølge GTAP var *tollen for handel med fisk mellom disse landene i gjennomsnitt 8.2%, mens disse landenes toll for import fra EU varierte mellom 4.7 og 8.8%* for ulike EU-land.⁸ Vi har her ingen mulighet til å sjekke tallene nærmere, men antar at de gir en omtrentlig indikasjon på tollbelastningen for EUs fiskeeksport til disse landene i 1995. Vi kan ikke utelukke at det kan ha skjedd endringer etterpå.

Dersom tollnivåene oppgitt her fortsatt er representative, blir den relative prisforverring som følge av økt toll for Norge ikke bare 8% som følge av EU-toll på norsk eksport (dersom Norge ikke får kompensasjon), men snarere 8+8% (i konkurransen med Polen og de baltiske land i land som for eksempel Tsjekkia) eller 8+5 til 8+9% (i konkurransen med EU-eksportører i søkerlandene generelt). Ut fra dette kan konsekvensene for norsk eksport bli sterkere enn de som skyldes toll for norsk eksport alene. Vi gjør i denne sammenheng ikke noe forsøk på en mer presis beregning av dette. Å hevde at norsk fiskeeksport til søkerlandene kunne bli redusert med et par hundre millioner kroner som følge av slike tollendringer, ville neppe være noen overdrivelse i forhold til å illustrere størrelsesorden.

Eksporten vil naturligvis påvirkes av en rekke andre forhold enn toll (bestander, fangstkvoter, økonomisk vekst, nye eksportvarer etc.), og betraktningene ovenfor ser kun på effekten av toll isolert med utgangspunkt i dagens eksportmønster. For eksempel kan økonomisk vekst i søkerlandene føre til at eksportvolumet eller prisene likevel utvikler seg mer positivt. Større knapphet på fangstfisk kan også bidra til høyere priser. Økonomisk vekst i søkerlandene kan sannsynligvis dreie etterspørselen bort fra sild og makrell og over til f.eks. laks og hvitfisk, der tollproblemene er mindre.

Kompensasjon

Ifølge reglene i WTO (Verdens Handelsorganisasjon) skal utvidelsen av en handelsblokk som EU føre til at andre land møter handelsvilkår som "i det store og hele ikke skal være høyere eller mer tyngende" enn de gjennomsnittlig var på forhånd (Artikkel 24 i GATT-avtalen). Hvordan dette skal oppfylles i praksis, er ikke så klart presisert i WTOs regelverk, og her er det både tekniske og juridiske spissfindigheter som spiller inn. Fordi praksisen for anvendelse av GATT-reglene om tollunioner og frihandelsavtaler er omstridt og uavklart i WTO-systemet, kan Norge ikke

⁷ GTAP er en likevektsmodell for verdenshandelen, se f.eks. Wiig (2002) for en anvendelse.

⁸ Tallene er: 6.0% for Tyskland, 8.8% for Danmark, 4.7% for Storbritannia, 6.6% for Sverige og Finland, og 5.0% for resten av EU.

regne med mye drahjelp fra WTOs side. Spørsmålet om kompensasjon må derfor antas å bli et rent bilateralt anliggende mellom Norge og EU.

Ved EU-utvidelsen i 1995 fikk Norge en avtale om tollfrie kvoter for å kompensere for økt fisketoll i de tidligere EFTA-landene.⁹ Selv om systemet gir kompensasjon, tilsier erfaringen med disse kvotene at et slikt system fort blir for rigid og byråkratisk, og tollkvoter basert på tidligere eksport betyr uansett at potensialet for økt framtidig eksport blir redusert. Det siste er høyst relevant for søkerlandene, der eksporten til mange av landene fortsatt er på et lavt nivå. Fiskerinæringen må selv vurdere om et system med flere tollfrie kvoter er en akseptabel løsning, eller om Norge heller bør komme med et utspill om en gjennomsnittlig reduksjon i EUs tollsatser. Både generelle tollreduksjoner og tollfrie kvoter som gjelder hele EU vil bety at det blir lettere å eksportere til andre EU-land, og dette vil trekke i retning av en dreining av eksporten fra søkerlandene til dagens EU-medlemmer.

Et forhold som taler for at Norge bør søke en generell tollreduksjon istedenfor tollfrie kvoter, er at eksporten til EU av mange av "problemvarene" er svært liten. Et handelsveid gjennomsnitt av "nesten null toll for søkerlandene" og "EU-toll for EU" vil derfor for mange av varene gi svært lave tollsatser. Dette er illustrert i tabell 4, for de samme varene som i tabell 3 (det vil si de viktigste varene i eksporten til søkerlandene). Det er i beregningen tatt hensyn til nåværende tollbelastning for Romania, Kypros og Malta. Beregningen tar imidlertid ikke hensyn til dagens tollfrie kvoter overfor EU. Dersom disse hadde vært inkludert, ville både dagens EU-toll og det handelsveide gjennomsnitt bli lavere.

⁹ Tilføyelse, 2002: Da Portugal (tidligere EFTA-medlem) i 1986 ble EU-medlem, ga EU også tollfrie kvoter. Ved EU-utvidelsen i 1973 (Danmark, Storbritannia, Irland) inngikk sjømat i de generelle forhandlingene om en ny frihandelsavtale, og det ble dermed forhandlet om generelle tollreduksjoner.

Tabell 4: Handelsveid gjennomsnitt av tollsatser 2000, for eksport til EU og søkerlandene ¹⁰				
Beskrivelse	Norsk eksport 2000, mill NOK, til:		EU-toll 2001	Gjennomsnittlig toll 2000, handelsveid
	Søkerland	EU		
Fryst makrell	394	44	20/0	3.0/0
Fryst sildefilet	296	75	3	0.6
Fersk laks	124	6785	2	2.0
Fryst vintersild	120	35	15/0	3.4/0
Fryst sildefilet	100	105	3	1.5
Fryst laks	63	88	2	1.5
Fryst annen sild	61	25	15/0	4.4/0
Fryst makrell	56	12	20/0	3.8/0
Fryst nordsjøsild	50	82	15/0	9.3/0
Fryst blåkveite	40	126	0	0.0
Fryst torsk	25	309	0	0.0
Fett/olje av fisk	17	1	10.9	0.6
Fryst makrellfilet	13	4	3	0.7
Fryst oppdrettsørret	13	34	2.7	2.0
Fryst sei	11	177	0.9	0.8
Fryst laksefilet	11	641	2	2.5
Datakilder: Som tabell 3.				

Eksporten til EU av varene med høy toll er i de fleste tilfeller så liten at et handelsveid tollgjennomsnitt for år 2000 (det vil si med stort sett null toll for eksporten til søkerlandene) gir relativt lave tollsatser. En slik løsning ville bety kraftige reduksjoner i tollsatsene for de fleste av ”problemvarene”.

EU kan sikkert sette seg imot en slik løsning: Grunnen til at norsk eksport til EU er så liten for varene med høy toll, kan jo i høy grad være nettopp at tollene er høye. Og det er helt sikkert produsentinteresser i EU som vil kjempe for at det fortsatt kan være slik. Men for søkerlandene kunne en slik løsning være attraktiv fordi man ville unngå et ”tollsjokk” som følge av utvidelsen. I et dynamisk perspektiv vil en lav tollsats være bedre enn en fast tollfri kvote med begrensede muligheter for framtidig eksportvekst.

En kompliserende faktor i forhandlinger om kompensasjon for fisk er at de tollsatsene som landene har bundet i WTO, er til dels høyere enn de som anvendes i praksis. EU har signalisert at det er de bundne tollsatsene som skal legges til grunn for spørsmålet om kompensasjon. Selv om dette neppe er rimelig, tilsier EUs syn at det er grunn til å se nærmere på hva bundne tollsatser innebærer. Tabell 5 viser et veid gjennomsnitt av tollsatsene for fiskeprodukter for handel utenom frihandelsavtaler, for EU og noen av søkerlandene:

¹⁰For varene med sesongbasert toll er regnestykket også her basert på at 1/5 av eksporten både til EU og søkerlandene faller i den tollfrie perioden.

Tabell 5: Bundne tollsatser for fisk, for EU og noen søkerland				
	Andel av tollsatsene som er bundet (prosent)		Gjennomsnittlig toll for import utenfor frihandelsavtaler	
	Før Uruguay-runden	Etter Uruguay-runden	Anvendt	Bundet i WTO
EU	99,6	100	11	11,6
Polen	0	2	11,5	11,7
Ungarn	80,9	81,1	17,3	19,3
Tsjekkia/ Slovakia	100	100	0	0
Romania	56,2	100	22,1	26,4
Tyrkia	3,2	4,6	21,3	20

Kilde: Finger, J.M., M.D. Ingco og U. Reincke (1996): The Uruguay Round: Statistics on Concessions Given and Received. Washington: World Bank. Basert på tabellene G1 og G3.

Polen ligger rundt EU-gjennomsnittet, mens Ungarn og Romania ligger over. Polen har imidlertid bundet tollene bare for en liten del av handelen. Av landene i tabellen har bare Tsjekkia og Slovakia også i WTO-sammenheng et virkelig frihandelsregime for fisk. Dersom et handelsveid gjennomsnitt av bundne tollsatser skulle legges til grunn for kompensasjon, ville Norge ha lite å hente. Ettersom Norges eksport til Tsjekkia og Slovakia er moderat, vil deres lave toll slå lite ut i et gjennomsnitt.

Ut fra WTO-avtalen synes det lite rimelig at bundne tollsatser skal legges til grunn for kompensasjon: WTOs avtale fra 1994 om fortolkning av GATTs Art. XXIV sier at når man skal vurdere om handelsvilkårene for andre land ikke er mer tyngende enn før etter inngåelsen av en frihandelsavtale, ”skal de tollsatser og avgifter som tas i betraktning, være de anvendte tollsatsene” (St. prp. nr. 65, 1993-94, Vedlegg 1, s. 35). Med det forbehold at vi her ikke har foretatt noen grundig handelsjuridisk utredning av saken, tyder WTO-avtalens formuleringer på at det bør være de anvendte tollsatser som brukes.

Neste spørsmål blir dermed om det er de anvendte tollsatser som gjelder generelt (på MFN-basis, som oppgitt i tabell 5) som skal brukes, eller de som gjelder i frihandelsavtalene. EU vil kunne påstå det første. En slik løsning ville imidlertid klart bety at Norge for fisk ville få handelsvilkår som ”i det store og hele var mer tyngende” enn før. EU kunne imidlertid vise til liberalisering på tjenestområdet m.m. og hevde at selv om det skjedde en forverring for fisk, kunne utfallet ”i det store og hele” være mer liberalt enn før. Det er derfor ikke sikkert at det fins en klar juridisk løsning på fiskeriproblemet; dette vil uansett avhenge av forhandlinger. Norge bør insistere på at det er de tollsatser som gjelder i frihandelsavtalene, som bør legges til grunn for kompensasjon, ettersom bruk av søkerlandenes anvendte MFN-tollsats ville bety en reversering av frihandelsprosessen.

Uansett hvilke prinsipper som legges til grunn for kompensasjon, vil det normalt være handelen over en periode flere år tilbake i tid som vil ligge til grunn for beregningen. For de tre årene 1998-2000 lå gjennomsnittet nærmere 10% lavere enn verdien i år 2000. EU kan bruke slike gjennomsnitt til å kreve en kompensasjon basert på lavere handelsverdier enn de som gjelder på forhandlingstidspunktet.

Det ville være overraskende dersom Norge ikke får en kompensasjonsavtale på fiskeriområdet ved EU-utvidelsen. Denne kan imidlertid bli god eller dårlig, og dette avhenger av forhandlingene. Utvidelsen vil med stor sannsynlighet føre til en svekking av Norges eksportmuligheter for fisk til søkerlandene sammenliknet med dagens situasjon. En kompensasjonsavtale kan lindre problemene, men neppe fjerne dem. En kompensasjonsavtale som antydnet i tabell 4, med redusert toll for all eksport av de berørte varer til EU, ville ha den fordel at de reduserte eksportmuligheter til søkerlandene ville bli kompensert av økte eksportmuligheter til dagens EU-land. Om EU kan godta dette, er mer åpent. I forhandlingene om dette er det en risiko for at ressurs spørsmål kan bli tatt opp fra EUs side. Det kan også være aktuelt å se forhandlingene om fisk i sammenheng med forhandlingene på andre områder som landbruk og regionalstøtte. Dette reiser bredere spørsmål om Norges forhandlingsstrategi. Disse ligger imidlertid utenfor rammene for dette notatet, som har hatt som formål å kartlegge en del viktige premisser for forhandlingene om toll på fiskeriområdet.

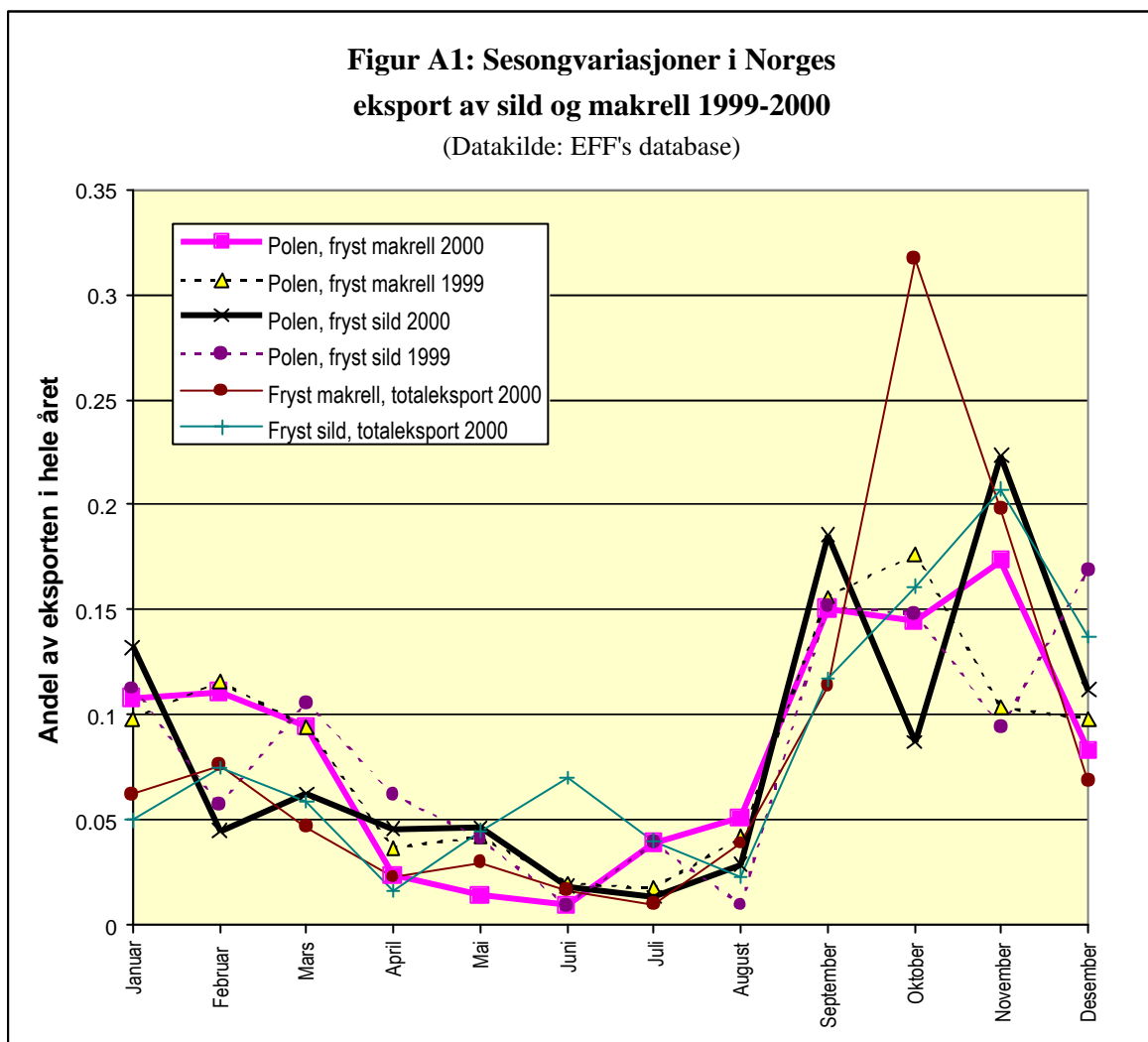
Referanser

- Asche, F. og T. Bjørndal (2000) Demand elasticities for fish: A review. Bergen: NHH/Senter for Fiskeriøkonomi, mimeo.
- Finger, J.M., M.D. Ingco og U. Reincke (1996) The Uruguay Round: Statistics on Concessions Given and Received. Washington: World Bank.
- Melchior, A. (2003, under utgivelse) Virkningen av redusert toll for norsk eksport av sjømat. notat utarbeidet for NHD.
- Wiig, H. (2002) Virkningene for norsk fiskerinæring av en ny forhandlingsrunde i WTO. Simulerte reduksjoner i handelsrestriksjoner i den internasjonale likevektsmodellen GTAP. Oslo: NUPI, Notat nr. 638.

Vedlegg: Sesongvariasjoner i norsk eksport av sild og makrell

Ettersom EUs tollsatser for fryst sild og makrell varierer mellom høy- og lavsesong, trenger vi et anslag for hvor stor del av eksporten som faller i den tollfrie perioden, når gjennomsnittlig toll skal beregnes.

Figur A1 viser sesongvariasjonene i norsk eksport av fryst sild og makrell, totalt (for 2000) og til Polen (1999 og 2000).



Eksporten når et toppunkt på høsten, og et minimum på forsommeren. Hvis vi deler eksporten i februar og juni på to for å lage et anslag for eksport i den tollfrie perioden, får vi følgende andeler av eksporten i den tollfrie perioden:

Tabell A1: Anslag for eksport i tollfri periode.		
Varegruppe	Norsk eksport til:	Andel i perioden 15.2.-15.6.
Fryst sild	Hele verden 2000	19.2%
	Polen 2000	18.6%
	Polen 1999	24.2%
Fryst makrell	Hele verden 2000	14.6%
	Polen 2000	19.2%
	Polen 1999	24.1%
Datakilde: EFFs database (basert på handelsdata fra SSB).		

Anslagene for hvor stor del av eksporten som faller i den tollfrie perioden, varierer mellom 15 og 24%. For vårt formål her, som er å lage et omtrentlig anslag for økt tollbelastning for varene i tabell 3, velger vi å legge til grunn at 1/5 av eksporten av fryst sild og makrell faller i den tollfrie perioden.