

# Norsk fiskerinæring og millennium-runden i WTO

Dokumentet er utarbeidet av Fiskeridepartementet og Eksportutvalget for fisk, og synliggjøre viktige spørsmål for fiskerinæringen i den kommende forhandlingsrunden i WTO, den såkalte Millennium-runden.

Norsk fiskerinæring og millennium-runden i WTO

**Arbeidsdokument januar 2000**

## **Fiskeridepartementet/eksportutvalget for fisk**

Dokumentet er utarbeidet av Fiskeridepartementet og Eksportutvalget for fisk, og synliggjøre viktige spørsmål for fiskerinæringen i den kommende forhandlingsrunden i WTO, den såkalte Millennium-runden. Eventuelle spørsmål rettes til Fiskeridepartementet ved Astrid Holtan eller Elisabeth Wilmann eller Eksportutvalget for fisk ved Trine Trollvik.

## **Innholdsfortegnelse**

1. Status etter ministerkonferansen i Seattle
2. Fiskerinæringens betydning
3. Utviklingen i Norges eksport av sjømat de siste ti år
4. Tariffære handelshindringer
5. Ikke-tariffære handelshindringer
6. Betydningen av multilaterale og regionale avtaler
7. Handel og miljø
8. Referanser

## 1.1 Historikk om WTO

Den opprinnelige GATT-avtalen ble undertegnet i 1947 og trådte i kraft 1.1.1948. 23 stater, hvorav Norge, ratifiserte denne avtalen. De opprinnelige planene om opprettelsen av en internasjonal handelsorganisasjon (ITO) med regler om toll-avgifter, sysselsetting, råvareavtaler, konkurransepolitikk, internasjonale investeringer og tjenestehandel, strandet på motstand i den amerikanske Kongressen.

GATT-samarbeidet utviklet seg gjennom flere runder med tollforhandlinger. Det var først under Kennedy-runden (1964-67) og særlig under Tokyo-runden (1973-79) at andre former for handelshindringer ble gjort til gjenstand for forhandlinger. Norge har deltatt aktivt i alle forhandlingsrundene.

Den siste runden, Uruguay-runden (1986-93), ledet til opprettelse av WTO den 1.1.95. Avtalen omfatter regler for handel med varer og tjenester og de handelsmessige sidene ved immaterielle rettigheter, samt et mer effektivt tvisteløsningssystem for løsning av handelstvister mellom medlemmene. Pr. 31.12.99 hadde organisasjonen 135 medlemmer, mens 30 land fortsatt forhandler om medlemskap (hvorav betydelige handelsnasjoner som Kina og Russland).

Resultatet av Uruguay-runden ble lagt frem for Stortinget november 1994 (St.prp. nr. 65 (1993-94)) etter at en enstemmig utenrikskomite anbefalte Stortinget å gi sitt samtykke til ratifikasjon av avtalen (Innst. S. nr. 43 1994-95). Stortinget ga sitt samtykke mot tre stemmer.

Norsk deltakelse i GATT/WTO har stått sentralt i norsk utenrikspolitikk. Det har vært bred nasjonal enighet om betydningen av GATT/WTO for å ivareta Norges handelspolitiske interesser og følgelig om betydningen av at internasjonal handel styres av et sterkt og omforenet multilateralt regelverk.

## 1.2 Ministerkonferansen i Seattle

Ministerkonferansen i Seattle ble avholdt fra 29.11.99 til 04.12.99. Som kjent ble konferansen avsluttet uten at noe mandat ble vedtatt. Det var flere grunner til dette, og vi går inn på noen av årsakene nedenfor.

Det forelå ikke et omforenet utkast til ministererklæring før ministerkonferansen startet. Dette skyldes uenighet på mange områder, herunder landbruk og implementering av allerede vedtatt regelverk. Det er videre uenighet om omfanget av forhandlingsrunden. De fleste u-landene mener at runden bør være begrenset til såkalt innebygd dagsorden; det vil si landbruk, tjenester, patenter. De har ikke kapasitet til å gå inn i forhandlinger på et bredt spekter av handelsområder, og de mener at i-landene må gjøre markedsadgangen for u-landene lettere ved å implementere resultatene fra Uruguayrunden før nye felter skal forhandles i WTO. De fleste i-landene - USA er imidlertid et viktig unntak - ønsker at en bred forhandlingsrunde gjennomføres. Det er imidlertid lite sannsynlig at man vil få reelle forhandlinger innenfor innebygd dagsorden, før man ser et forhandlingsmandat som inneholder øvrige temaer av interesse for de enkelte land.

Manglende åpenhet i WTO som organisasjon er et problem som det må arbeides med. De enkelte regjeringer må selv vurdere hva som skal offentliggjøres i forhold til nasjonale posisjoner. Her kan hvert enkelt medlemsland gjøre mye selv. WTO kan også gi større innsyn i dokumenter og drøftelser enn det som har vært praksis. Det arbeides med en oppmyking av informasjonspolitikken i WTO. Det er debatt om i hvilken grad og hvordan, en skal gi interesserte grupperinger og organisasjoner (NGO'er) økt grad av medvirkning i premissgivende drøftelser. Hovedmålet, særlig for amerikanske interesseorganisasjoner, er mer ambisiøst enn å være med i symposier og som tilhørere i konferanser. De ønsker å delta i paneler som de interesserer seg for. Dette var hovedkravet fra miljødemonstrantene i Seattle. I WTO støttes dette kun av USA.

Arbeidsformen i Seattle førte til sterk misnøye. Noen utvalgte land forhandlet i såkalt green room, mens brorparten av medlemslandene i WTO ikke fikk være med i forhandlingene. I utgangspunktet hadde USA lagt vekt på at prosessen skulle inkludere alle, og kritikken ble derfor massiv fra de landene som ble holdt utenfor drøftingene. Det er imidlertid vanskelig å forhandle i plenum med 135 medlemmer. Dette er noe det må jobbes med i WTO slik at akseptable løsninger finnes.

Manglende styring og planlegging av Seattle-konferansen bidro også til utfallet. Møteledelsen måtte tåle sterk kritikk. Demonstrasjonene som pågikk hele uken virket heller ikke positivt på konferansen.

## **1.3 Norges rolle og interesser**

Norge går inn for en bred forhandlingsrunde, og arbeidet aktivt på alle områder som er i vår interesse. Dette innebærer at både offensive og defensive interesser har vært forsøkt ivaretatt både under forberedelsene til Seattle konferansen og under selve konferansen. Det er allikevel svært begrenset hva et lite land som Norge kan rose seg av eller lastes for i en situasjon hvor så mange land skal forsøke å enes om et utgangspunkt for forhandlingene. Det er ikke Norge som setter dagsorden i dette konglomerat av interessekonflikter.

Norge har arbeidet målrettet for å få til et mandat for industriprodukter, inkludert sjømat. Dette har også vært viktig for å unngå at Japan fikk gjennomslag for sitt forslag om å forhandle særskilt om fisk og skog, noe de så langt ikke har lyktes med. Videre har Norge, sammen med andre fiskerinasjoner, vært aktiv i forhold til å få fiskerisubsidier som virker kapasitetsdrivende og miljøødeleggende i fiskerisektoren satt på dagsorden i WTO.

Det er vanlig at landene har et mangfold av interesser. Forhandlingene går i ulike spor. Det ligger derfor i forhandlingenes natur at det ikke vil være nødvendig å gå inn med prioriteringer så tidlig som vi nå er i dette løpet.

## **1.4 Videre fremdrift og arbeid**

Det er ingen tvil om at WTO-forhandlingene vil være svært viktige for norsk fiskerinæring. Norge har inntatt posisjonen som verdens største eksportør av sjømat, og over det meste av verden hvor fiskeprodukter kjøpes er norsk fiskerinæring tilstede. Handelen med fisk og fiskevarer er imidlertid fortsatt et beskyttet vareområde i verdenshandelen. Regjeringen vil derfor benytte den muligheten den neste forhandlingsrunden i WTO gir for å sikre fiskerinæringen bedre rammebetingelser for handelen. Det er et ufravikelig mål at norsk

fiskerinæring blir enda bedre i stand til å øke verdiskaping og sysselsetting, og dermed bidra til at næringen kan yte mer enn i dag både i et distriktsøkonomisk og i et nasjonaløkonomisk perspektiv. Dette vil ikke bli mindre viktig inn i det nye årtusen når oljevirkksomheten reduseres.

Situasjonen er nå slik at det vil ta lengre tid enn forventet før vi kommer i gang med forhandlingene. Det ligger i kortene at Hovedrådet i WTO gjennom hele år 2000 må arbeide i Genève før neste ministerkonferanse kan avholdes, forhåpentligvis i første halvår 2001. På den ene siden må det arbeides med å forbedre WTO som organisasjon, og på den andre siden berede grunnen for at en ny ministerkonferanse kan avholdes. Det må gjøres godt håndverk for å unngå en gjentakelse av Seattle-konferansen.

Fiskeridepartementet vil fortsatt benytte mye ressurser på WTO arbeidet. Departementet er i den indre kjerne av departementer som arbeider tett opp mot UD. Statssekretærgruppen for WTO, en koordinerende embetsgruppe og arbeidsgrupper på de ulike forhandlingsområdene som UD har etablert vil fortsatt utgjøre kjernen i de norske forberedelsene til WTO forhandlingene. Videre vil Fiskeridepartementet, Eksportutvalget for fisk (EFF) og Fiskeridirektoratet samarbeide nært når det gjelder kartlegging av tariffære og ikke- tariffære handelshindringer. En del av arbeidet er gjennomført og vil gå frem av dette dokumentet, men dette er et kontinuerlig arbeide som krever forbedring og oppdatering. Når det gjelder utredninger og analyser har EFF og Fiskeridepartementet i fellesskap startet opp et analyseprogram i 1999. Programmet vil videreføres i år 2000 med midler både fra EFF og departementet sine budsjett. Vi vil holde løpende kontakt med fiskerinæringen i WTO spørsmålet. Prioriteringer av produkter og markeder i forhandlingssammenheng vil selvfølgelig måtte foretas i tett samarbeid med næringen.

## 2 Fiskerinæringens betydning

### 2.1 Innledning

Nordmenn har til alle tider vendt ansiktet mot havet, og mot havets ressurser. Havet har vært en arena for levebrød og utfoldelse, og et bindeledd til verden utenfor, til markeder og andre kulturer. Fiskeriene er en sentral del av kystmiljøet og det maritime miljø og er kystens viktigste kulturprodusent og kulturbærer. Historisk har næringen skapt verdifulle kulturmiljøer og kulturminner som det er viktig å opprettholde og bevare. Slik historisk dokumentasjon er kilde til kunnskap og til inspirasjon. Dette gjelder bevaring av fyr, fiskerihavner, fartøy og tilvirkingsanlegg. Det er en viktig samfunnsoppgave å medvirke til at kystens kulturverdier kan overleve kommende generasjoner

Fisk er i høy grad en viktig del av norsk matkultur. Enten det er rekespising på bryggekannten, sild på frokostbordet eller lutefisk på førjulsrestauranten. Bestemte fiskeprodukter er en del av markeringen av årstider og festtradisjoner både nasjonalt og internasjonalt. En vinter uten skreimølje vil nok for mange i nord være like ille som en sommer uten småmakrell eller pir for enkelte langs Oslofjorden. Norsk fiskerinæringen er også den viktigste bidragsyteren til Brasils tradisjonelle påske-bacalao. Fiskeri- og havbruksnæringen har alltid spilt en viktig rolle i norsk matforsyning, og spiller nå også en viktig rolle i internasjonal matforsyning og vil fortsatt utgjøre et sikkerhetsnett i matvaresammenheng.

Norge har rettigheter til og ansvar for noen av verdens mest produktive kyst- og havområder. Dette gir et enestående utgangspunkt for verdiskaping basert på de fornybare ressurser vi har i havet. Så langt tilbake vi kan lese historie har fiskeri vært en viktig næringsvei. Den er en del av vår kultur og vår historie. Våre fornybare marine ressurser har gjennom de siste ti år dannet grunnlaget for en kunnskapsintensiv milliardnæring. I dag har Norge inntatt posisjonen som verdens største eksportør av sjømat, og over det meste av verden hvor fiskeprodukter kjøpes er norsk fiskerinæring tilstede. I enkelte markeder er vi markedsledere med betydelige markedsandeler. Gjennom eksporten av fiskeprodukter er Norge tilstede i 140 land, og det er en talende illustrasjon av næringens internasjonale karakter.

Norge har en naturlig beskyttet kystsone med rent atlantehavsvann. Vi er en moderne fiskeri- og havbruksnasjon; vi har en meget avansert fiskeflåte med tilhørende leverandørindustri og infrastruktur, vi er verdensledende innen oppdrett av atlantisk laks, vi har spisskompetanse vedrørende avl, sykdomskontroll, fôrproduksjon og fôrteknologi. Vi har grunnlag for å kunne posisjonere oss internasjonalt innen fôr og utstysproduksjon. Nye arter i oppdrett og annen form for havbruk gir store muligheter, men også den etablerte fiskerinæringen gir rom for fortsatt verdiskaping. Veksten i næringen de nærmeste 20-30 årene spås av mange å kunne overgå inntektene av olje og gass, og de finnes vel knapt noen annen næring med et slikt vekstpotensiale.

Gjennom det århundret vi har bak oss har fiskerinæringen vist en bemerkelsesverdig evne til tilpasning og nyskaping. Forandring og fornyelse er viktige kjennetegn ved kystens historie. Spesielt det siste tiåret har næringen vært gjennom en sterk vekstperiode, og en krevende omstillingsprosess hvor markedsorientering og kompetanse har vært sentrale stikkord. Dette har vært nødvendig for å møte kravene fra den globaliserte verden. Fiskerinæringens varierte struktur er en forutsetning for å kunne fange opp de svingningene i naturressursene som alltid vil være en del av fiskerinæringen. Naturens svingninger har næringen vist at den er i stand til å møte. Vanskeligere kan det være med de menneskeskapte rammebetingelsene, som f.eks. markedsadgang. Skal vi kunne utnytte de store mulighetene som våre marine ressurser gir oss kreves det like gode rammebetingelser som våre konkurrenter har – særlig når det gjelder markedsadgang.

Handelen med fisk og fiskevarer er fortsatt et beskyttet vareområde i verdenshandelen. Dersom fiskerinæringen skal sikres god markedsadgang er det avgjørende at vi setter inn tilstrekkelige ressurser i forhandlingene slik at vi får benyttet den muligheten den nye WTO runden gir til å skape rammebetingelser som kan gjøre norsk fiskerinæringen enda bedre i stand til å øke verdiskapingen, og dermed bidra til at næringen kan yte mer enn i dag både i et distriktsøkonomisk og i et nasjonaløkonomisk perspektiv.

Bedre rammebetingelser gjennom WTO forhandlingene synes også å være veien å gå når det gjelder muligheten for forbedringer i rammebetingelsene til EU markedet. Gitt Norges forhold til EU er det EØS-avtalens protokoll 9 vi forholder oss til når det gjelder fiskerinæringen. Det er rom for drøftinger av uavklarte spørsmål vedrørende protokoll 9. Det synes imidlertid vanskelig å få forbedringer i markedsadgangen for fisk og fiskeprodukter til EU gjennom EØS-avtalens rammer.

Økt liberalisering i verdenshandelen vil etter all sannsynlighet bidra til positive virkninger i distriktene som følge av bedre markedsadgang for fisk. Friere handel kan skape grunnlag for økning i produksjon av oppdrettsfisk med redusert fare for handelsrestriksjoner. Friere handel kan likeledes avstedkomme verdiskaping som følge av reduksjon i tollsatser for

videreforedlede fiskeprodukter i tradisjonell fiskerinæring. Samlet kan bedring i de handelspolitiske rammebetingelsene gi en betydelig økning i sysselsetting og verdiskaping basert på norske fiskeressurser. Dette vil ikke bli mindre viktig inn i det neste årtusen når prognosene for oljevirkomheten reduseres. Verdien skapt av fiskerinæringen er et bidrag til nasjonaløkonomien som fortjener økt oppmerksomhet slik at næringens potensiale kan utnyttes bedre.

## **2.2 Fiskerinæringens verdiskaping og sysselsetting**

Hele 95 % av den norske befolkningen er bosatt ved kysten, og fiskerinæringen er en viktig levevei for kystbefolkningen. Vi finner i dag 40 000 arbeidsplasser direkte i fiskeri- og havbruksnæringen. I tillegg til at næringen representerer et stort antall utfordrende arbeidsplasser med økende krav til kompetanse, skapes det arbeidsplasser i leverandør- og tjenesteyting av stort omfang.

Fiskerinæringen har alltid betydd mye for den norske utenriksøkonomien. Eksporten av fiskeprodukter har gjennom lang tid vokst sterkere enn den øvrige norske eksporten. Norsk fiskeri- og havbruksnæring står i dag for en meget betydelig verdiskaping i dette landet. Nasjonalregnskapets tall for produksjonsverdi i ulike næringer viser følgende utvikling for jordbruk og fiske/fangst/ oppdrett for perioden 1990 til 1998: Innenfor jordbruk er produksjonsverdien redusert fra 28 mrd. i 1990 til 25,9 mrd i 1998, mens utviklingen i fiske og oppdrett viser en økning fra 11,5 mrd. til 20,2 mrd. kroner i samme periode. Med fortsatt vekst i oppdrettsnæringen og fortsettelse av trenden i jordbruket vil fisk og oppdrett om få år passere jordbruket som viktigste sektor i primærnæringen målt i bruttoprodukt.

Fiskerinæringen andel av samlet bruttoprodukt for norsk næringsmiddelindustri utgjorde i 1998 omkring 30 %. Dette er en økning fra 1993 da tilsvarende andel var 20 %. På regionalt nivå har fiskerinæringen størst betydning for samlet bruttoprodukt i Finnmark og Møre og Romsdal. I fylkene Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark var bruttoproduktet fra fiske, oppdrett og fiskeforedling i 1993 større enn summen av tilsvarende mål på verdiskapingen i jordbruk og annen nærings- og nytelsesmiddelindustri. For fylkene fra Hordaland til Finnmark utgjorde bruttoproduktet 8 milliarder kroner i fiskerinæringen og 10 milliarder kroner i landbruk og annen nærings- og nytelsesmiddelindustri i 1993

Sysselsetting i verdikjeden fra fangst og oppdrett til foredling og eksport utgjorde i 1998 i overkant av 39.000. Dette er 1,5 prosent av samlet norsk sysselsetting i 1998. Andelen utgjorde omkring 2,2 prosent i 1978 og har sunket kontinuerlig de siste tyve årene. Økt aktivitet på 1990-tallet førte imidlertid til at antallet sysselsatte i fiskeforedling har økt fra 3,6 % av samlet industrisysselsetting i 1992 til 4,1 % i 1998. I tillegg til den direkte sysselsettingen bidrar næringen i et betydelig omfang til sysselsetting i norske tjenesteleverende næringer som redskapsfabrikker, skipsverft, oppdretts- og næringsmiddelutstyrsindustri, transportører, forindustri, emballasjeindustri etc. Det er anslått at dette utgjør rundt 30.000 sysselsatt, samt 20 000 på grunn av avledede ringvirkninger. Samlet sett finner vi altså rundt 90.000 sysselsatte direkte eller indirekte i norsk fiskerinæring. Et stort hjemmemarked for alle disse næringene har vært en viktig forutsetning for en betydelig eksport og etablering internasjonalt.

## **2.3 Økonomisk utvikling i fiskerinæringen**

Det har de siste årene vært store variasjoner i lønnsomheten mellom ulike ledd i verdikjeden i norsk fiskerinæring. I sektorene settefisk og fiske og fangst har totalrentabiliteten ligget godt over 10 %. Avkastningen i matfiskoppdrett lå betydelig under 10 % i 1996 og 1997. Prisoppgangen på fisk som tok til i 1997 ga en økt avkastning både i oppdrett, foredling og eksport i 1998. For 1998 viser tallene at fiskeindustrien hadde bedre avkastning enn norsk industri generelt. Det er forventet at vi vil se det samme for fiskeflåte, men disse tallene foreligger ennå ikke. Finnmark pekte seg ut som fylket med best lønnsomhet i fiskeindustrien. I 1998 var det den delen av fiskerinæringen som beskjeftiget seg med torskefisk som gjorde det best. Økte råstoffpriser resulterte i høyere produktpriser. Tørrfiskbransjen kunne vise til de beste tallene med en avkastning på 26 % av totalkapitalen. Også rekeindustrien tjente mer penger i 1998. Dette skyldes økte priser og en eksportøkning på hele 20 %. I tillegg til prisstigning internasjonalt på hvitfisk, kan en del av forklaringen på fiskindustriens gode tall i 1998 tilskrives svekkelsen av den norske krona. Den delen av industrien som ikke hadde et godt år i 1998 var produsentene av sild og makrell. Krisen i Russland kom samtidig med at sesongen for sild og makrell startet i Norge og førte til et umiddelbart prisfall i alle markeder. Også industrien som produserer sildemel og sildeolje, fiskematbedriftene og foredlere av laks og ørret svekket sin lønnsomhet i 1998.

Variasjoner i fiskerinæringens lønnsomhet kan ikke unngås. De biologiske ressursene næringen beskatter og fordeler vil alltid variere betydelig i størrelse og dermed påvirke uttaket. Fraværet av stabil likevekt i fiskebestandene vil også påvirke oppdrettsnæringen hvis viktigste innsatsfaktor er fôr av marint råstoff.

### 3. Utviklingen i Norges eksport av sjømat de siste ti år

I følge FAO har Norge nå (1997-tall) inntatt posisjonen som verdens største eksportør av sjømat. Førsteplassen har tidligere vært dominert av Thailand. Den økonomiske uroen i Thailand og Asia for øvrig har bidratt til at Thailand har havnet lengre ned på list (5. plass i 1997). Av FAO statistikk fremgår det, som vi ser av figuren under, at følgende seks nasjoner i 1997 eksporterte for mer enn to milliarder amerikanske dollar. Norge, Kina (unntatt Hong Kong), USA, Danmark, Thailand og Canada. Det er i imidlertid meget få land som gir vesentlig netto bidrag til den globale matforsyningen. De fleste land forbruker langt mer enn de selv produserer. Slik er det f.eks. med USA, med EU totalt, og slik er det i ekstrem grad med Japan som har et underskudd på fiskeprodukter på hele 6 millioner tonn.

Mange av de største eksportørnasjonene i verden har samtidig en meget stor import av fiskeprodukter. Danmark importerer en halv kilo fisk for hver kilo fisk som blir eksportert, og Thailand importerer nesten like mye som de eksportører. Dette medfører at den netto tilførselen til verdens matforsyning blir meget moderat. Norsk import har vært økende de senere årene, og var i 1998 i overkant av 5 mrd kroner. For de 11 første månedene i 1999 har det vært en nedgang i importen, og det ser ut til at importen i 1999 blir i underkant av 5 mrd. kroner. Importen kommer i hovedsak fra EU og Russland. I 1998 var importen fra EU større enn fra Russland, men på grunn av en nedgang i importen fra EU i 1999 ser dette ut til å ha snudd. Den norske netto tilførsel av fiskeprodukter til verdens markedet er imidlertid på hele 1,5 millioner tonn. Den klare førsteplass vårt land inntar som bidragsyter av sjømat til verdenssamfunnet er svært verdifullt i et matforsyningsperspektiv.

Som figuren på neste side viser har norsk eksport av fisk og fiskeprodukter hatt en svært positiv utvikling de senere årene, med en økning fra 13,7 milliarder kroner i 1989 til 29,8 milliarder kroner i 1999 (1999 kroner). Det har vært en verdiøkning både av fangst og oppdrett, men verdien av eksporten fra oppdrettssektoren har hatt den største økningen. Over det meste av verden hvor fiskeprodukter kjøpes er norsk fiskerinæring tilstede. I enkelte viktige markeder er vi markedsledere med betydelige markedsandeler, som f.eks. i Storbritannia hvor hver tredje torskefilet er norsk, og i Frankrike hvor annenhver laks som selges kommer fra Norge. Gjennom eksporten av fiskeprodukter er Norge tilstede i 140 land, og det er en talende illustrasjon av næringens internasjonale karakter. I 1999 var det spesielt Japan og USA som pekte seg ut som vekstmarkeder.

### **3.1 Hvor går den norske eksporten**

Av figuren over ser vi at 93 % av all norsk eksport målt i verdi i 1998 gikk til WTO land. Dette er imidlertid ikke oppsiktsvekkende når vi tenker på at WTO har 135 medlemsland. Det som imidlertid er mer interessant er at de resterende 7 % i all hovedsak gikk til land som er søkerland til WTO. Dette gjelder særlig Russland, Estland, Latvia, Litauen og Kina, hvorav Estland og Latvia har blitt medlemmer og Kina står på trappene til å bli det. Dette betyr at forhandlinger om nye medlemmer i WTO for øyeblikket er en viktig oppgave for å sikre bedre rammebetingelser for norsk fiskerinæring.

Innenfor WTO var det EU som er vårt største marked i 1999 med en markedsandel på 61 % av den totale eksportverdien. 20 % av eksporten gikk til Asia, 7% gikk til Øst-Europa, 6 % gikk til Nord Amerika og 4 % gikk til Latin-Amerika.

Figuren under viser norsk eksport til EU i prosent av total eksport i perioden 1989 til 1999. Som vi ser er EUs andel av total eksportverdi reduser fra 71 % i 1989 til 61 % i 1999. Eksporten var på topp i 1990 og 1992 med henholdsvis 74 og 76 % av den totale eksportverdien. De senere årene har den vært stabil på rundt 60 %. I fjor ble det eksportert norsk sjømat til markedene i EU til en verdi av 18,2 milliarder kroner. Det er en økning på nær 2 prosent sammenlignet med året før. Økningen, som kommer på tross av en nedgang i eksportverdien til mange av de viktigste markedene i EU, skyldes en økning av eksportverdien til Portugal på 35 prosent

Det er viktig å merke seg at store deler av økningen i eksporten av sjømat fra Norge fra 1998 til 1999 har vært i markeder utenfor EU. Dette viser at Norge har redusert sin avhengighet av EU noe.

Hvis vi ser på de 15 største eksportmarkedene i 1999, jfr. figuren nedenfor, ser vi at Japan har en klar posisjon som største enkeltmarkeder (i eksportverdi), foran Danmark og Storbritannia. Japan har, på grunn av en dobling i eksporten gått fra å være tredje største mottaker av norsk sjømat i 1989 til største mottaker i 1999.

### **3.2 fordeling på de ulike markedene**

#### **EU**

Andelen av den totale eksporten til EU av norsk eksport er redusert de siste ti årene, fra 71 % i 1989 til 61 % i 1999. Den hadde imidlertid en topp i 1992 med 76 %. Når det gjelder

produktsammensetningen så har laks økt fra 36 % i 1988 til 42 % av eksportverdien i 1999, mens eksporten av konvensjonelle produkter har vært stabil på 19%, og pelagiske produkter har vært stabil på ca 4 %. Hvitfisk er redusert fra 25 % til 22 %, mens reker og skalldyrer redusert fra 10% til 6 %.

## **Japan**

I løpet av fjoråret ble det eksportert norsk sjømat til Japan til en verdi av hele 4,4 milliarder kroner. Det er en økning på 58 prosent sammenlignet med året før. Aldri har eksportverdien for norsk sjømat til et enkeltmarked vært så høy (15 % av eksportverdien). Hovedproduktene er makrell, laks og ørret.

Som vi ser av figuren under har eksporten både av laks og pelagiske produkter til Japan økt betydelig i perioden 1988 til 1999. Det er imidlertid laksen som har hatt den største økningen, og det var også den som i 1999 stod for nært 60 % av eksportverdien.

## **Asia (uten Japan)**

Som vi ser av figuren nedenfor har også de øvrige markedene i Sørøst-Asia hatt kraftig vekst de siste ti årene, og ikke minst i 1999. I løpet av fjoråret ble det eksportert norsk sjømat til denne regionen til en verdi av 1,2 milliard kroner. Det er en økning på i overkant av 30 % prosent sammenlignet med 1998. De største markedene i regionen er Taiwan, Hong Kong og Kina, men også Sør-Korea og Thailand er nye voksende markeder for norsk eksport av sjømat.

Figuren viser at nesten all norsk eksport til Asia i 1999 var pelagiske fisk og laks, med klar hovedvekt på laks. Dette er en markant endring fra 1988 da laks, konvensjonell og pelagisk var omtrent like store.

## **Sentral-Asia**

Sentral-Asias (Midt-Østen, Aserbajdsjan, Armenia, Georgia, Iran Irak, Turkmenistan, Usbekistan osv.) andel av den totale eksporten i 1999 var på rundt en prosent. Laks var i 1999 den største eksportartikkelen, med en andel på 67 %. Den resterende eksporten var hovedsakelig pelagisk og hvitfisk. I 1988 var situasjonen at laks, konvensjonell og pelagisk var like store grupper.

## **Øst-Europa**

Eksporten til Øst-Europa har som tidligere nevnt hatt en klar økning siden 1989, hovedsakelig på grunn av inngåelse av frihandelsavtaler mellom EFTA og disse landene. Eksporten består i stor grad av pelagisk fisk og laks. Selv om eksporten av pelagisk fisk fortsatt dominerer, har vi de senere årene sett en nedgang denne eksporten, og en økning i eksporten av laks.

## **USA**

Andelen av den totale fiskeeksporten til USA ble i perioden 1988 til 1998 redusert fra 12 % til 3 %. Antidumpingtollen på fersk laks er den direkte årsaken til nedgangen. I 1999 økte imidlertid eksporten til USA med 35 %, til en verdi av 1,35 milliarder kroner (dvs 5 % av

total eksport). Det er først og fremst eksporten av fersk laksefilet som har bidratt til økningen, mens fryst torskefilet er fortsatt det viktigste produktet målt i verdi.

### **Russland**

Russlands (tidligere Sovjetunionens) andel av den totale norske eksporten har vært stabil på rundt 2 % i perioden 1988 til 1999. Eksporten var oppe i 4 % i 1998, men fikk en nedgang på grunn av den økonomiske krisen. Russland har gått fra stort sett bare å importert pelagisk fisk til også å kjøpe laks og hvitfisk. Det russiske markedet er et stort og lovende marked, hvor man forutsatt en mer stabil økonomisk situasjon og bedre rammebetingelser kan forvente en fortsatt økning i eksporten.

### **Latin Amerika**

Latin-Amerikas andel av den totale eksportverdien har vært forholdsvis stabil, fra 5 % i 1988 til 4 % i 1999 (med et lite oppsving i 1995 på 7 %). Klippfisk står for nesten all eksport til denne regionen (96 % i 1999). Det har vært liten endring i produktsammensetningen, men laks og pelagiske produkter har økt noe. Brasil er det viktigste enkeltmarkedet, og stod i 1999 for rundt 70 % av eksporten til Latin-Amerika.

### **Afrika**

Afrikas andel av den totale norske sjømateksporten er i perioden 1988 til 1999 blitt redusert fra 2 % til 1 %. Eksporten består av konvensjonelle og pelagiske produkter. Hovedmarkedene er Egypt, Nigeria og Sør-Afrika.

### **Oceania**

Oceania er et lite marked for norske sjømat, med under 1 % av total norsk eksportverdi i 1999. Eksporten til dette markedet er hovedsakelig konvensjonelle produkter (klippfisk, tørrfisk, saltfisk) og pelagiske produkter, men også laks har hatt en økning.

## **3.3 fordeling på de ulike produktgruppene**

Figuren over viser de ulike produktgruppenes andel av den totale eksportverdien i 1999.

Tabellen under viser hvor stor andel av eksportverdien de forskjellige produktgruppene utgjorde i årene 1988, 1992, 1995 og 1999:

| <b>GRUPPE</b>        | <b>1988</b> | <b>1992</b> | <b>1995</b> | <b>1999</b> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Laks</b>          | 33 %        | 35 %        | 36 %        | 40 %        |
| <b>Konvensjonell</b> | 20 %        | 22 %        | 21 %        | 17 %        |
| <b>Pelagisk</b>      | 8 %         | 9 %         | 14 %        | 14 %        |
| <b>Hvitfisk</b>      | 21 %        | 19 %        | 18 %        | 19 %        |
| <b>Reker</b>         | 9 %         | 7 %         | 5 %         | 5 %         |

|               |       |       |       |       |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Andre</b>  | 9%    | 8%    | 6%    | 6%    |
| <b>TOTALT</b> | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Hvis vi ser på perioden 1988 til 1999 ser vi at pelagiske produkters andel av total eksportverdi har økt, laks har økt, hvitfisks andel har gått noe ned, mens andelen av eksportverdien for reker har hatt en betydelig nedgang.

#### 4 Tariffære handelshindringer

Dette kapitlet tar for seg hovedtrekk ved de WTO-bundne og de anvendte tollsatsene. Det er sannsynlig at det er de WTO-bundne tollsatsene som vil være gjenstand for forhandling, selv om det har vært foreslått i WTO å ta utgangspunkt i de anvendte satsene. Det ser ut til at alle WTO-land, med få unntak har bundet alle tarifflinjer av betydning for fiskerinæringene. Bindingsnivået varierer imidlertid fra 0 til 100 %. Vi vil i dette kapitlet også si noe om hvilke markeder hvor det er stor grad av høye eller ubetydelige bundne tollsatser, og graden av tolleskalering.

### 4.1 toll på industrivarer generelt

I WTO behandles fisk på linje med industrivarer og inngår i samme forhandlingsområde. Det er derfor viktig å se på sektoren som en del av helheten. Gradvis tollnedtrapping for industrivarer har vært et hovedelement i de fleste tidligere forhandlingsrundene i GATT/WTO. Dette har medført at industrilandenes gjennomsnittlige toll for industrivarer er redusert fra rundt 40 % etter krigen til et nivå som etter Uruguay-runden – som ble avsluttet i 1993 og vil være fullt gjennomført i 2005 – vil ligge på 3,8 %. Utviklingslandene har generelt høyere tollsatser, slik at gjennomsnittet for WTO som helhet vil ligge noe høyere. For eksempel har India (37 %) og Kina (29 %) svært høye gjennomsnittlige bundne tollsatser, og en del land i Asia, Afrika og Sør-Amerika har gjennomsnitt mellom 15 og 22 %. Tabellen nedenfor gir et bilde av forholdet mellom industri- og utviklingsland når det gjelder tollsatsene for industrivarer:

#### Tollsats for industrivarer i ulike handelstrømmer (handelsveide)

| Importerende region  |               | I-land | U-land |
|----------------------|---------------|--------|--------|
| Eksporterende region | <b>I-land</b> | 0,8    | 10,9   |
|                      | <b>U-land</b> | 3,4    | 12,8   |

kilde: Hertel og Martin (1999)

Vi ser at industrilandene har lave tollsatser, men at satsene er høyere for import fra u-land enn for import fra andre industriland. U-landene har mye høyere toll, og her er forskjellen ikke så stor mellom importen fra de to gruppene.

Grunnen til at industrilandenes import fra u-land pålegges høyere toll enn handelen mellom industriland, er at tollsatsene er høyere for en del typiske u-landsvarer som f.eks tekstiler. USAs toll for klær etter Uruguay-runden er f.eks. rundt 16 %, mens EU ligger på 11-12 %.

## **4.2 Bundne og anvendte tollsatser**

Det ser ut til at de fleste WTO-land har bundet alle tarifflinjer av betydning for fiskerinæringene (dvs. kap. 03, 0511, 1504, 1603, 1604, 1605, 2301), med noen unntak, som f.eks. makrell i Japan. Bindingsnivået varierer imidlertid fra 0 til 100 %.

Fiskerisektoren følger nordsør mønsteret vi har beskrevet i den forstand at utviklingslandene har høyere gjennomsnittlig toll. Et unntak fra dette mønsteret er EU, som med en gjennomsnittlig toll på 12 % er et marked med høy beskyttelse. Land som USA, Canada, Australia og New Zealand har gjennomsnittlig toll i området 0-5 %. Blant de fattigere land har Kina, Taiwan, Sør Korea, Mexico og India svært høy tollbeskyttelse.

### **EU**

EU har et høyt bundet tollnivå. Det er få tollfrie produkter (ål, sild og makrell i perioden 15 februar til 15 juni, visse bløtdyr, dyrefôr, mel og oljer), det er mange produkter i spekteret 6-10% (f.eks. fersk og fryst fisk), men det er svært mange i spekteret 15-25 %. EUs anvendte satser overfor Norge bestemmes imidlertid av EØS-avtalen, Fiskebrevet av 1973, bilaterale kvoter gjennom kompensasjonsavtalen med EU, GATT-kvoter og autonome kvoter. Handelen med laks til EU reguleres av lakseavtalen mellom Norge og EU som går ut i år 2002. EU har tilsvarende bilaterale avtaler med mange land, men overfor land de ikke har avtaler med anvendes WTO-bundne tollsatser (dvs ytre tollmur).

## **1.3 Latin-Amerika**

Hele Latin-Amerika, dvs Mexico og sørover har høye bundne tollsatser, dvs fra 35 % og oppover til 45 % for stort sett alle produkter (alle industrivarer). De anvendte satsene er imidlertid mye lavere. Eksempler på dette er Brasil, som har bundet på 35 % og som anvender 13 % på hele kapittel 03 og 19 % på kapittel 16. Et annet eksempel er Mexico som har bundet på 35 %, men som anvender 20 % på kapittel 3 og 1604 og 1605, med unntak av klippfisk som har 30 %.

## **1.4 Nord Amerika**

USA har generelt lave tollsatser, men enkelte høye tollsatser på bearbejdede produkter (opptil 35%, men de fleste er likevel under 10 %). Canada har verken høye eller lave, dvs tollsatser innenfor spekteret 2 til 11 %. Verken USA eller Canada skiller mellom bundne og anvendte tollsatser, dvs. at de satsene som anvendes er bundet i WTO.

## **1.5 Afrika**

Afrika som stort sett består av utviklingsland har generelt sett svært høye bundne tollsatser på alle fisk og fiskevarer, dvs. fra 30 % og oppover. Vårt største marked her er Nigeria, med en eksport på 63 mill. kroner i 1999. Den bundne tollsatsen Nigeria har oppgitt til WTO er

tørrfisk med 50 % (det er usikker om Nigeria har bundet resten av tarifflinjene). Når det gjelder Egypt og Sør Afrika som er de påfølgende største markeder i Afrika så er vi her ikke kjent med de WTO-bundne tollsatser. Egypt anvender imidlertid satser som varierer fra 5-50 %, mens Sør-Afrika anvender 0 på kapittel 3 og fra 0- 30 % på kapittel 16.

Mange av de minst utviklede landene (MUL) er i Afrika. Vi har lite tollinformasjon om MUL, både når det gjelder bundet og anvendt nivå, men ut fra det vi vet er bundet nivå høyt, og forskjellen mellom bundet og anvendt liten. Et eksempel på dette er Burundi, som anvender sine bundne tollsatser på 100 %.

## **1.6 Asia**

Også i Asia er forskjellene i tollsatsene preget av landenes forskjellige økonomiske utvikling. Japan og Singapore og Thailand har relativt lave bundne tollsatser (dvs under og rundt 10 %) og Hong Kong har null. Singapore anvender imidlertid ikke sine bundne tollsatser, men har null toll. Japan anvender heller ikke sine bundne tollsatser, men forskjellene mellom bundne og anvendte satser er små (ca 2 %).

Mellomgruppen i Asia som blant annet består av India, Sør-Korea, Kina, Indonesia og Malaysia har høye bundne tollsatser, dvs fra 20 % til 55 %. Et konkret eksempel er Indonesia som har bundet på 40 % og anvender satser mellom 5% og 25 %. Et annet eksempel er India som har bundet på 55 % og som anvender 21 %.

Det finnes også minst utviklede land (MUL) i Asia, men vi har ingen informasjon om tollsatsene i disse landene.

## **1.7 Sentral- og Øst-Europa**

Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Estland, Latvia, Romania, Bulgaria er medlemmer i WTO, mens blant annet Litauen, Bosnia- Hercegovina, Kroatia og Albania er søkerland.

Bundet nivå i Sentral- og Øst-Europa varierer mye mellom medlemslandene. Polen, Slovenia og Romania har høye bundne tollsatser, Polen med 15-35 % toll, Slovenia med 27 % og Romania med 20-35% toll. Tsjekkia og Slovakia har bundet null toll på de fleste produkter, med noen unntak, hvor de har ubetydelige tollsatser (dvs under 2 %). For Ungarn er vi bare kjent med anvendt nivå, og dette variere fra 5- 22 %, økende med økt bearbeidingsgrad. Polens anvendte tollsatser er også høye (0-35%), med stor grad av tolleskalering.

EFTA har frihandelsavtaler med Polen, Estland, Latvia, Litauen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, Slovenia, Marokko, Israel, Tyrkia og PLO/Palestinian Authorities. For fisk har vi tilnærmet frihandel med disse landene, med unntak av Israel. EFTA har også en frihandelsavtale med Marokko, som etter en nedtrappingsperiode sikrer Norge tollfrihet på fisk og fiskevarer til Marokko, med unntak av noe ferskvannsfisk.

## **1.8 Midtøsten**

Få av landene i Midt-Østen er WTO-medlemmer, men det er flere søkerland , som f.eks. Aserbajdsjan, Saudi-Arabia, Libanon (blir trolig snart medlem) og Jordan. Qatar, Kuwait, De

Forente Arabiske Emirater og Israel er medlemmer. Blant disse landene har Qatar og Emiratene bundet sine tollsatser til 15 %, men Kuwait har bundet på 100 %. For disse landene er vi ikke kjent med anvendt nivå. Israels bundne tollsatser er vi ikke kjent med, men de anvender tollsatser fra 0-30 %. Som nevnt over har Norge og Israel, gjennom EFTA, en handelsavtale.

**Oceania** (Australia, New- Zealand og tilliggende øyområder som f.eks. de polynesiske øyer)

Australia har bundet sine tollsatser i størrelsesorden 0-10 %, hvor hovedvekten ligger på 0. Satsene er økende med økt bearbeidingsgrad. New Zealand har bundet seg til stort sett null på ubearbeidede, men 10-20 % på bearbeidede produkter. De anvender imidlertid lavere tollsatser. Alle småøyene har høyt bundet tollnivå, f.eks. Salomon-øyene som har opp til 120 %.

## **4.3 Høye og ubetydelige bundne tollsatser**

### **1.9 Ubetydelige**

Med ubetydelige tollsatser menes her bundne tollsatser på et nivå under 2- 3 %. Det er svært få slike tollsatser. Tsjekkia, Slovakia, Sveits, Lichtenstein og Japan har noen ubetydelige tollsatser. Dette gjelder bare få produkter i landenes tolltariffer. Med bakgrunn i den begrensede bruken av ubetydelige tollsatser, bør det i den kommende runden legges vekt på å eliminere disse.

### **1.10 Høye**

Som vi ser av teksten over er det et betydelig antall land, både i-land og u-land, som har tollsatser på 15 % og oppover. Enkelte av i-landene har bare noen få produkter i sin tolltariff som er høyere enn 15 %, mellomgruppen har mange tollsatser over 15 % og få under, mens de fattigste landenes tollsatser jevnt over er svært høye. Mange av de minst utviklede landene (MUL) vil sannsynligvis få lov til å videreføre høye satser, i hvert fall i en overgangsperiode.

Det er vanskelig å si noe om hvorvidt høye tollsatser faktisk utelukker handelen. Årsaken til at vi ikke eksporterer til enkelte land kan for eksempel være både høye tollsatser og lav kjøpekraft. Saint Lucia, Barbados og den Dominikanske republikk er markeder hvor de bundne tollsatser er svært høye, men hvor vi likevel har en viss eksport. Når vi ser nærmere på disse landene ser vi at vi stort sett bare eksporterer ett produkt, nemlig klippfisk, som har mye lavere toll. Dette viser at svært høye tollsatser er en virkningsfull handelshindring, men at det er vanskelig å si noe om hvor høye tollsatsene må være for at de skal utelukke handel. Dette vil for eksempel avhenge av hvor stor etterspørslen etter varen er, og om konkurrerende nasjoner har lavere toll.

Norge eksporterer svært lite til de minst utviklede landene, og disse har sannsynligvis heller ikke kjøpekraft til å importere norsk fisk og fiskevarer. Med bakgrunn i dette bør det ikke legges særlig vekt på å redusere tollsatsene for disse landene, så lenge de står på FNs MUL liste. Innsatsen når det gjelder høye tollsatser bør konsentreres om i-landene og mellomgruppen i Latin Amerika og Asia.

Tabellen på neste side viser bundne og anvendte ytre tollsatser for de 10 viktigste markedene for norsk eksport av fisk og fiskeprodukter. Tabellen synliggjør noe av det vi har skrevet i dette kapitlet vedrørende forskjellen mellom bundne og anvendte ytre tollsatser. Det er ikke nødvendigvis sikkert at de anvendte ytre er de samme for Norge som for andre land. **Tabellen viser ikke preferansetoll som Norge har gjennom bilaterale og regionale avtaler.**

| Land                              | WTO bundne tollsatser %                      | Anvendte ytre tollsatser % | % andel av markedet i 1999 |
|-----------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
|                                   |                                              | 03=13                      |                            |
|                                   |                                              | 0511=11/0                  |                            |
| <b>Brasil</b>                     | 35 %                                         | 1504=7/13                  | 2,7 %                      |
|                                   |                                              | 1516=13                    |                            |
|                                   |                                              | 1603/4/5=19                |                            |
|                                   |                                              | 2301=9                     |                            |
|                                   |                                              | 0301/2/3/4/5=0             |                            |
|                                   |                                              | 0306=0-5                   |                            |
|                                   |                                              | 0307=0,noen på 3-4%        |                            |
| <b>Canada</b>                     | kap 03 = 0% unntatt noen få satser på 3 -5 % | 0511=0                     | 0,9 %                      |
|                                   | kap 0511 = 0% kap 16=0 – 11%                 | 1504=0-6,5                 |                            |
|                                   |                                              | 1516=13                    |                            |
|                                   |                                              | 16=0-11                    |                            |
|                                   |                                              | 2301=0                     |                            |
| <b>Den Dominikanske Republikk</b> | 40 %                                         | Ukjent                     | 0,6 %                      |
| <b>EU</b>                         | EU                                           | EU                         | 61 %                       |
| <b>Hong Kong</b>                  | 0 %                                          | 0 %                        | 0,6 %                      |
|                                   | Kap 03=1-10%                                 |                            |                            |
|                                   | kap 05=0%                                    |                            |                            |
| <b>Japan</b>                      | kap 1504=3-7%                                | Samme som WTO satsene      | 14,8 %                     |
|                                   | kap 16=5-11%                                 |                            |                            |
|                                   | kap 2301=0%                                  |                            |                            |

|                           |                               |                             |        |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------|
|                           |                               | 0301/2/3=15-25              |        |
|                           |                               | 0304/5/6/7=30-45            |        |
|                           |                               | 0511=12                     |        |
| <b>Kina (ikke medlem)</b> | <b>foreslått bindingsnivå</b> |                             |        |
|                           | 20 - 40 %                     | 1504=15-25                  | 0,7 %  |
|                           |                               | 1516=40                     |        |
|                           |                               | 16=25                       |        |
|                           |                               | 2301=0-5                    |        |
|                           |                               | Basistollsats               |        |
| <b>Polen</b>              | Kap 0304=5-20%                | 0301/2/3/4/5=0/5/15         |        |
|                           | (resten ukjent)               | 0306/7=20                   | 2,66 % |
|                           |                               | 1603=20                     |        |
|                           |                               | 1604/5=25-35                |        |
|                           | 0 %                           |                             |        |
| <b>Sveits</b>             | unntatt levende laks=13 %     | EFTA avtale                 | 0,96 % |
|                           |                               | 0301/2/3/4=0%               |        |
|                           | Kap 0301/2/3/4=0%             | Straffetoll-Norge, 0305=0-9 |        |
|                           | kap 0305=0-7%                 | 0306/7=0                    |        |
|                           | kap 1504=0-5%                 | 1504=0-3                    |        |
| <b>USA</b>                | kap 16=0-20                   | 1516=noe toll               | 4,5 %  |
|                           | (mest under 10%)              | 16=0-20                     |        |
|                           | kap 2301=0                    | (mest under 10%)            |        |
|                           |                               | 2301=0                      |        |

## 4.4 Tolleskalering

Som det fremgår av tabellen over, har de fleste industrialiserte landene en detaljert binding av tollsatser. I tillegg til at landene på denne måten tar hensyn til behovet for å beskytte seg mot import av enkeltprodukter (ubearbeidede) er tollsatsene økende med bearbeidingsgrad. Mellomgruppen dvs Asia og Latin-Amerika har generelt høye bundne, men har tolleskalering på de anvendte tollsatsene.

De minst utviklede landene som jo generelt har bundet sine tollsatser høyt har ingen grad av tolleskalering. Tolltariffen/de bundne tollsatsene er heller ikke spesifisert på enkeltprodukter, men satt for større produktgrupper.

Det er helt klart at toll og andre handelsbarrierer reduserer handel, og at reduserte tollsatser generelt og ikke minst redusert tolleskalering, vil kunne åpne muligheten for økte bearbeiding i Norge. En tollstruktur som diskriminerer videreforedlete produkter slik som vi ser i mange markeder er et hinder for fiskeforedlingsindustrien i Norge. Det er imidlertid også andre faktorer som er viktige for muligheten for bearbeiding i Norge slik som f.eks. nærhet til råstoff, nærhet til markedene, tilgangen på kapital og kunnskap og ikke-tariffære handelshindringer.

## 4.5 Oppsummering

Som det fremgår av teksten over varierer tollnivået mye, men det er en gjennomgående tendens til at i-landene har de laveste tollsatsene, med relativt stor grad av tolleskalering, mens tollsatsene er høyere for mellomgruppen (Latin-Amerika og Asia) og høyest for MUL. Det er en stor grad av høye tollsatser. Hvis man regner høye tollsatser fra 15 % og oppover finner man disse både hos i-land, mellomgruppen og u-land/MUL. Det er imidlertid en liten grad av ubetydelige tollsatser.

Når det gjelder forskjellen mellom bundet og anvendte tollnivå ser det ut til at i-landene som har bundet sine tollsatser relativt lavt, dvs 0-20 % hovedsakelig anvender disse. I enkelte markeder, som f.eks. Japan er det små differanser (ca 2 % forskjell) mellom bundne og anvendte satser. Landene med tollsatser fra 20 % og oppover kan deles i to, en MUL gruppe som i hovedsak anvender sine høye bundne tollsatser (40 %-100 % toll), og en gruppe land (mellomgruppen) som har høye tollsatser (20%-40%), men hvor anvendte er betraktelig lavere.

### 5. Ikke-tariffære handelshindringer

## 5.1 Ikke-tariffære handelshindringer generelt

I forbindelse med nedbygging av de tariffære handelshindringene, er det grunn til å tro at land som ønsker å verne seg mot import, tar i bruk ikke-tariffære handelshindringer. Dette er allerede til en viss grad tilfelle for norsk fiskerinæring som i stadig større grad bli møtt med krav om dokumentasjon vedrørende veterinære og sanitære forhold ved eksport.

SPS- og TBT-avtalen (henholdsvis avtale om sanitære og fytosanitære tiltak og avtale om tekniske handelshindringer) under WTO setter rammebetingelser for henholdsvis tiltak for å sikre folke-, dyre- og plantehelse og for tekniske krav til varer herunder merking. Disse avtalene har som målsetning at vilkårene for internasjonal handel skal basere seg på standarder, retningslinjer og anbefalinger fra internasjonale standardsettende organisasjoner (bla Codex Alimentarius, Interimskommisjonen for plantesanitære tiltak og Verdens dyrehelseorganisasjon - OIE).

SPS-avtalen hjemler tiltak for å beskytte folk, dyr og planter mot risikofaktorer som kan innføres gjennom handel med biologisk materiale. Norge har klart offensive interesser når det gjelder fiskeeksport, noe som tilsier at vi ser det som viktig at tiltak som mulige importland kan iverksette for å beskytte seg mot helserisikoer i norsk fisk (f.eks. ILA-smitte i laks), ikke er overdimensjonert i forhold til den risikoen som eventuelt påvises.

Codex Alimentarius-kommisjonen er et FN-organ under FNs matvare- og landbruksorganisasjon (FAO) og verdens helseorganisasjon (WHO). Codex, som har utviklet seg til å bli det viktigste - og førende - organ for en verdensomspennende harmonisering av næringsmiddelregulering, har som målsetting å lette og å fremme internasjonal handel med matvarer. Samtidig tas nødvendig hensyn til helsespørsmål og forbrukervern. I Codex Alimentarius diskuteres nå for eksempel hvordan begreper som ekvivalens skal defineres. Ekvivalens innebærer at land bilateralt aksepterer hverandres systemer for kontroll, sertifikater osv. som like gode, selv om de ikke er identiske. Kommisjonen har etablert komiteer for generelle saker, varekomiteer og regionale koordineringskomiteer. Norge er vertsland for fiskekomiteen.

Et sentral prinsipp i denne sammenhengen er det såkalte føre var prinsippet. Dette går ut på at når et land ikke anser de vitenskapelige vurderingene som tilstrekkelige, kan det midlertidig sette i verk tekniske handelshindre. Etter Fiskeridepartementets oppfatning bør Føre var tilnærmingen ved risikoanalyse ikke etableres som et eget frittstående prinsipp eller metode på siden av de metoder for risikovurdering og risikohåndtering som nå utvikles i Codex Alimentarius mv. Føre var som frittstående prinsipp vil kunne bli brukt for å hindre handel, ved at importland vil kunne etablere tekniske handelshindre under påskudd av føre var prinsippet. Risikokommunikasjon er viktig for å formidle kunnskap til forbrukeren om størrelsen på en risiko og hva denne risikoen innebærer.

Dersom kontroll av matvareproduksjon og handel blir preget av populistiske strømninger, uten å være basert på en risikovurdering, vil dette gi unødige svingninger i rammebetingelser for næringen som produserer matvarer. Slike svingninger vil både kunne true næringen og matsikkerheten (sikkerheten for tilførsel av mat) i samfunnet.

Konferansen "International Food Trade beyond 2000" ble arrangert av FAO, WHO og WTO, i Melbourne i oktober 1999 i. Tilsvarende konferanse er holdt to ganger tidligere. Konferansen i 1962 førte til opprettelsen av Codex Alimentarius og konferansen i 1991 kom med mange anbefalinger som ble fulgt under Uruguay-runden av GATT forhandlingene.

Under konferansen la de fleste innleiderne opp til at WTOs ministermøte i Seattle burde avgjøre at den kommende runde av WTO forhandlingene burde bli så bred som mulig, slik at bl.a. både SPS og TBT avtalen ble reforhandlet. WTOs representant reiste imidlertid spørsmålet om man kanskje heller burde bruke mer tid på å oppfylle de forpliktelsene under SPS og TBT-avtalene man hadde etter forrige runde. Dette ble ikke diskutert i Seattle, men vil trolig bli diskutert når forhandlingene startes opp igjen.

Det ser ut til at land med offensive handelsinteresser ønsker å begrense tekniske handelshindringer til hindringer som kan begrunnes vitenskapelig. Slike land ønsker å begrense omfanget av begrepet "other legitimate factors" som kan brukes som begrunnelse for å hindre internasjonal handel med mat. Land med defensive handelsinteresser har derimot ønske om å få inn andre faktorer - som f.eks. visse typer "etisk matvarekvalitet" - i en evt ny

forhandlingsrunde av SPS og TBT-avtalene, slik at man kan referere til andre enn de vitenskapelige faktorer for å begrense internasjonal handel med mat.

### **Aktuelle problemer**

Flere latinamerikanske land, blant annet Brasil, Mexico og Ecuador har foreldede forskrifter hva angår krav til vann og saltinnhold i tørrfisk. Kravene henger igjen fra den tiden distribusjonskanalene var dårligere og fisken trakk til seg mye fuktighet under distribusjon. Disse bestemmelsen er i dag sovende, men bør endres da de kan brukes til å stoppe norsk eksport dersom mottakerlandet ser seg tjent med dette.

I flere land i Øst-Europa, blant annet Polen, Russland og de baltiske landene er det særlige krav til tillatt innhold av nematoder i sild. Dette har ført til at norsk sild har blitt stoppet ved grensen. Enkelsaker har blitt løst ved direkte kontakt mellom norske myndigheter og myndigheten i mottakerlandet. Det er viktig å se nærmere på disse problemene, da ekstra kontroll med sikte på å kartlegge innholdet av nematoder kan føre til forringelse av produktet på grunn av forsinkelser ved grensepassering. Selv om det pr. dags dato er enighet mellom Norge og de ulike landene om innholdet av nematoder kan det på sikt oppstå nye situasjoner hvor norsk eksport blir stoppet. Dette viser viktigheten av standardiserte forskrifter f.eks. vedrørende innhold av nematoder.

Norske eksportører opplever med jevne mellomrom at EU landenes nasjonale tollmyndigheter praktiserer EØS-avtalens bestemmelser vedrørende toll og kvoteordninger forskjellig. Dette gjelder også manglende oppdatering av godkjente anlegg i tilknytning til EØS-avtalens bestemmelser om veterinær grensekontroll. Dette kan ha sin årsak i at systemet er komplisert, men også at EU landene har liten kunnskap om EØS avtalen.

Enkelte land praktiserer kompliserte ordninger med importkvoter, som for eksempel Japan og Ungarn (gjennom EFTAs frihandelsavtale). Kvantitative restriksjoner er underlagt et strengt regelverk i WTO, og Japan har ved flere anledninger blitt bedt om ikke å anvende disse kvoteordninger. Det bør i denne WTO-runden legges ytterligere vekt på å eliminere bruken av kvantitative restriksjoner.

Enkelte produkter blir av noen land, Japan og Thailand, klassifisert som luksusprodukter, og får dermed høyere toll, når de fraktes med fly. Det bør vurderes om dette er i strid med WTO regelverket.

## **5.2 Antidumping**

I det inneværende tiåret har man sett en økende bruk av antidumpingtiltak, både når det gjelder antall tiltak og antall land som anvender regelverket. I dag er det hevdet at over 900 tiltak er i kraft. De mest rammede sektorene er stål, kjemikalier og tekstiler med vel 2/3 av sakene. Tradisjonelle storbrukere er først og fremst USA, EU, Australia og Canada. Dokumentasjon fra WTO viser at bruken av antidumpingtiltak sprer seg til stadig nye medlemmer, som land i Latin-Amerika, Asia og Afrika. Sør-Afrika, India, Brasil og Mexico var alle store brukere i 1998.

Norge har de senere år ingen tradisjoner med å anvende tiltak, og har nærmest en politikk om ikke å anvende regelverket. Norsk eksport har blitt møtt med enkelte tiltak og /eller undersøkelser. I dag er Norge rammet av antidumpingtoll fra USA på laks. I stedet for

antidumpingtoll ble det fremforhandlet en lakseavtale mellom Norge og EU. De fleste lakseeksportørene er tilsluttet lakseavtalen, mens de øvrige eksportørene er rammet av antidumpingtoll ved salg til EU.

I forbindelse med Millennium-runden har flere land (ASEAN/Malaysia, Brasil, India, Japan og Korea) lagt frem spesifikke forslag om at antidumpingregelverket må inngå som et av forhandlingstemaene i en ny runde. I tillegg foreligger forslag fra Kenya, og en gruppe bestående av 8 utviklingsland. EU synes å være åpen med hensyn til å inkludere antidumping som et tema innefor rammen av en ny forhandlingsrunde, uten at det er kommet signaler om at man tenker seg noen omfattende reform. USA er meget negativ til at antidumping blir et tema. Presset mot USA øker imidlertid som følge av EUs holdning, og det kan bli balansen i pakken av tema som til slutt vil være avgjørende for om antidumping kommer med eller ikke.

De forslagene som foreligger innebærer blant annet at regelverket bør klargjøres og at det bør etableres disiplin for å unngå ubegrunnede antidumpingtiltak (Japan og Sør-Korea). Brasil ønsker å forbedre bestemmelsene i antidumpingavtalen med sikte på å forhindre innføring av skjønsmessige eller hovedsakelig proteksjonistiske tiltak. Utviklingslandgruppen ønsker at antidumpingundersøkelser bare skal iverksettes når det beviselig foreligger dumping og skade. Flere land (ASEAN, Brasil, India, Utviklingslandsgruppen) foreslår videre at i panelsaker skal gjelde samme standard som under andre WTO-avtaler slik at man får en effektiv tvistebehandling også i antidumpingsaker. Etter dagens regler har et panel begrenset kompetanse i antidumpingsaker. I tillegg til ovennevnte foreligger det flere forslag med sikte på å styrke situasjonen for land som blir gjenstand for undersøkelser.

Fra norsk side er man opptatt av at antidumpingtiltak ikke skal bli et alternativt virkemiddel når tollene bygges ned, og når mulighetene for andre proteksjonistiske tiltak begrenses eller faller bort. I tråd med at annet importvern bygges ned, er det ikke overraskende å se at land anvender gjenværende lovlige beskyttelsestiltak.

Ikke bare innførte tiltak, men også igangsettelse av undersøkelser har som regel direkte negative handelsvirkninger. Antidumpingregelverket vil representere et virkemiddel for å begrense konkurransen, og regelverket kan også misbrukes for dette formålet. Den hyppige bruken av antidumpingvåpenet og konsekvensene av tiltak, tilsier at det må stilles strenge krav til regelverket.

Dette gjelder spesielt artikkel 2 og 3 i antidumpingavtalen fra 1994. Disse artiklene omhandler regler for beregning av dumpingmargin. Det vil f.eks. være nødvendig å angi strengere og klarere bestemmelser for beregning av normalverdi, herunder minstekravet knyttet til undersøkelsesperioden. Videre vil det være nødvendig å angi mer spesifikke kriterier angående skadespørsmålet for å unngå at regelverk benyttes til å begrense handelen internasjonalt.

Fra norsk side støttes forslag som går på å klargjøre reglene og styrke disiplinen (dvs støtte forslag fra Japan, Korea og Brasil). Norge vil videre vurdere forslaget om å underlegge antidumpingsaker den standard for panelbehandling som generelt gjelder i tvisteløsningssaker, samt støtte forslag om bla å begrense muligheten for gjentatte undersøkelser, og sikre at antidumpingkomiteens årlige gjennomgang blir mer enn en proforma øvelse. Norge stiller seg også positiv til å vurdere forslag fra utviklingsland. Disse synspunktene er fremmet av Norge i WTO.

## 5.3 Handelsfasilitering

På ministerkonferansen i Singapore i mars 1996 ba WTO-ministrene varerådet se nærmere på muligheten til å forenkle de eksisterende handelsprosedyrer (også kalt handelsfasilitering). Siden dette har handelsfasilitering vært et fast punkt på varerådets dagsorden, og det har vært avholdt flere møter og et symposium. Temaer som naturlig hører inn under paraplyen handelsprosedyrer er følgende: fysiske bevegelser av varepartier (transport og transitt), import og eksportprosedyrer og krav, toll og grensepasseringsprosedyrer, betalinger, forsikringer og andre finansielle krav, elektroniske fasiliteter og deres betydning for handelsfasilitering.

WTOs medlemmer synes å være enige om at forenkling av handelsprosedyrer fører til at eksportører og importører sparer tid og penger, produsentene får billigere råvarer, konsumentene får lavere priser og den offentlige administrasjonen blir mer effektiv, får bedre kontroll og mer presis statistikk. Handelsfasilitering gir således en vinn-vinn situasjon i og med at alle økonomiske aktører får det bedre. Spesielt små og mellomstore bedrifter vil tjene på handelsfasilitering i og med at disse bruker relativt mye ressurser på handelsprosedyrer

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man skal gå frem i spørsmålet om forenklede handelsprosedyrer så har landene ulike syn. Enkelte delegasjoner har tatt til orde for at man primært bør diskutere landenes implementering av eksisterende WTO avtaler. Først når det er klart at alle eksisterende WTO avtaler er implementert på tilfredsstillende måte kan man begynne å diskutere nye områder.

Enkelte delegasjoner mener at det bør utarbeides en WTO-avtale om handelsfasilitering da forpliktende multilaterale regler vil gi mer forutsigbare rammevilkår for importører og eksportører. Andre delegasjoner har tatt til orde for at handelsfasilitering ikke bør inngå i WTOs mandat, men håndteres av andre internasjonale organisasjoner som allerede arbeider med dette. En tredje gruppe har pekt på at u-landenes problemer mht handelsfasilitering ikke vil kunne løses gjennom forpliktende bestemmelser underlagt WTOs tvisteløsningssystem. Isteden bør man satse på teknisk assistanse og kapasitetsbygging. På denne måten kan man støtte nasjonale reformprosesser og takle hovedutfordringer knyttet til forsinkelse og administrativ ineffektivitet.

Norge har kommet forholdsvis langt i forenklinger av nasjonale innførselsprosedyrer, og norsk eksportrettet virksomhet vil ha fordeler av gode prosedyrer i andre land. Det er enighet mellom departementene om at det er ønskelig fra norsk side at handelsfasilitering blir en del av mandatet i de kommende forhandlingene. Norge bør imidlertid ikke bli en pådriver for at forenkling av tollprosedyrer blir et tema i WTO, da Norge deltar aktivt i dette arbeidet gjennom WCO (World Customs Organisation).

For fiskerinæringen vil det være av betydning at WTO ser nærmere på spørsmål knyttet til forenkling av handelsprosedyrer. Som tidligere nevnt har fiskerinæringen i de senere årene i økende grad blitt møtt med krav om dokumentasjon når det gjelder veterinære- og sanitære standarder ved eksport av fisk og fiskevarer. Dette er problematiske for næringen, og da særlig manglende harmonisering av dokumentkrav ved import og manglende harmonisering av de ikke preferensielle opprinnelsesreglene.

## 5.4 Andre faktorer

Som vist over påvirkes eksporten av en rekke faktorer både av tariffære og ikke tariffære karakter. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at bortfall av tariffære og ikke-tariffære handelshindringer fører til økt eksport til et marked. Muligheten for eksport og eksportørens vilje til å satse på et marked avhenger også av faktorer som f.eks. geografisk avstand, kjøpekraft, betalingsevne/vilje, nasjonal infrastruktur, tradisjoner for å spise sjømat og kulturelle forskjeller.

Et eksempel på ovennevnte er Øst-Europa, hvor Norge gjennom EFTAs frihandelsavtaler har null toll. Markedet er stort og man har en sterk økonomisk utvikling med økende levestandard og kjøpekraft. Dette kombinert med at store deler av regionen har liten tilgang på sjømat, og at tilgangen er begrenset fra andre enn Norge, gjør at mulighetene for eksport er store. Hva er så årsaken til at man, på tross av stor eksportøkning, fortsatt eksporterer et relativt lite kvantum til denne regionen. Årsaken er trolig en kombinasjon av at kjøpekraft fremdeles er relativt lav og at regionen er preget av komplekse strukturer og stor risiko. I mange av markedene i Øst-Europa er strukturen i distribusjonen kompleks og uoversiktlig. Dette, kombinert med kulturelle forskjeller og begrensende/ uforutsigbare ikke tariffære handelshindringer og kredittsikring, gjør risikoen med eksport stor. Det faktum at krakket i Russland førte til en dramatisk nedgang i eksporten på grunn av at kjøpekraften allerede var begrenset, viser hvor sårbart dette markedet allerede er.

Et annet eksempel er India som har høye tollsatser og dårlig infrastruktur. Selv om tollsatsene til India blir redusert gjennom WTO er det ikke sikkert at eksporten vil øke nevneverdig. Dette skyldes blant annet at distribusjonsnettverket er svært dårlig, og at det tar tid å bygge opp nye markeder, og kanskje særlig i markeder som har liten erfaring med import.

## 6. Betydningen av multilaterale og regionale avtaler

### 6.1 Viktige eksisterende multilaterale og regionale frihandelsavtaler og tollunioner

Det internasjonale regelverket som fastsetter reglene for varestrømmer mellom land er i første rekke GATT/WTO regelverket. I økende grad vil også internasjonale miljøavtaler være av betydning for handelen med produkter fra levende fornybare naturressurser (f.eks. CITES som setter forbud mot handel med produkter som stammer fra truede dyrearter).

I tillegg til WTO eksisterer det i dag en rekke regionale avtaler. Avtalene er ofte betydelig strengere og gir mer spesifiserte regler for markedsadgang enn det generelle globale regelverk. Dette gjelder i særlig grad EU. Det er velkjent at EU har vært den viktigste motstander av liberalisering av handel med fiskeprodukter i WTO. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste regionale avtalene:

EU(European Union, 15 medlemsland og 13 søkerland)

NAFTA(North Atlantic Free Trade Area, medlemmene er USA, Mexico og Canada)

ASEAN(Association of Southeast Asian Nations, 10 medlemmer),

APEC(The Asia-Pacific Economic Cooperation , 21 medlemmer, midlertidig forbud i 10 år mot opptak av nye medlemmer. Mange av medlemmen i APEC er medlemmer i andre regionale avtaler)

EFTA(European Free Trade Area, 3 medlemmer. EFTA har EØS-avtalen med EU)

Mercosur(Sør-Amerikansk frihandelsavtale som omfatter Brasil, Uruguay, Argentina , Paraguay)

CEFTA(Central European Free Trade Area, frihandelsområde som omfatter Tsjekkia, Slovakia, Polen, Ungarn, Slovenia, Romania, Bulgaria)

## 6.2 WTO og de regionale avtalene

Omfanget av regionale avtaler vokste sterkt under siste del av Uruguayrunden . I perioden 1990-94 ble det etablert 33 nye avtaler. Mange av de eksisterende avtalene ble utvidet og styrket. Dette ble blant annet forklart med at fordi forhandlingene dro ut i tid, ville mange land forsikre seg, i tilfelle forhandlingene brøt sammen. En annen forklaring er at USA ikke lenger er motstander av regionale avtaler.

Da WTO ble etablert i 1995 var det inngått 98 bilaterale og regionalavtaler. I tillegg var det 11 preferanseavtaler mellom industriland og utviklingsland etter den såkalte enabling clause bestemmelsen. Omfanget var sterkest konsentrert til Vest-Europa som stod for hele 76 prosent av avtalene. Norge var med i 10 ulike avtaler. I 1999 er alle WTO medlemmer med i en eller flere regionale avtaler. EU er imidlertid den eneste regionale grupperingen som er med i WTO som blokk. Et interessant spørsmål man kan stille seg i denne sammenhengen er hvordan de eksisterende regionale grupperingene vil fungere under forhandlingene.

WTO-avtalen hviler på to substans-prinsipper for handel:

Bestevilkårsprinsippet

Nasjonal behandling

Bestevilkårsprinsippet (Most favored nation MFN) tilsier at ethvert fortrinn eller privilegium gitt for en vare fra /eller til et land også skal bli gitt til andre land. I tillegg legges til grunn to prosedyre-prinsipper

Gjennomsiktighet (transparency)

Upartisk konfliktløsning

Bakgrunnen for at WTO tillater regionale avtaler, på tross av at disse bryter med bestevilkårsprinsippet, var at det var en politisk nødvendig å akseptere de regionale grupperingen som fantes da GATT ble etablert, slik som det britiske Commonwealth, Den franske Union, Benelux etc. Disse såkalte grandfathers rettighetene skapte grunnlaget for den senere utbyggingen av regionale avtaler. Senere kom så the enabling claus (Tokyo-runden 1979) som åpnet anledningen for ikke-gjensidige preferanseavtaler med utviklingsland.

Den økende etableringen av regionale frihandelsavtaler medfører automatisk en uthuling av MFN-kravet, som er en av hovedreglene for å sikre konkurransevilkårene til alle medlemsland. Videre medfører utviklingen at Norge i økende grad står utenfor nye avtaler som inngås. Regionaliseringsprosessen legger økende press på WTO for at organisasjonen ikke skal henge etter i utviklingen. De regionale avtalene vil kunne virke som byggeklosser for WTO og legge press på den liberalisering og utvikling som skjer innenfor WTO.

På varesiden fastsetter artikkel 24 i GATT 1994 og Avtalen om fortolkning av artikkel 24 bestemmelsene for oppretting av frihandelsområder, tollunioner eller interimsavtaler om slike.

Artikkel 24 §5 tilsier at tredjeland ikke skal behandles dårligere etter avtalen enn før avtalen, mens Artikkel 24 §7 stiller krav om åpenhet vedrørende avtalen slik at tredjeland har adgang til innsyn og informasjon om avtalenes innhold.

Flere land (Australia, Hong Kong, Kina, Japan, Romania, Sør-Korea, Tyrkia og Ungarn) har i forbindelse med Millennium-runden fremmet konkret forslag om at WTO-regelverket for regionale avtaler må inngå i temaene som drøftes under en ny runde. Norge har vist til at man må sikre seg at regionalavtalene utgjør byggeklosser for det multilaterale handelssystemet.

For tiden pågår i WTOs regional komite arbeid med å behandle en lang rekke notifikasjoner om regionale avtaler. Dette er noe problematisk på grunn av grunnleggende uenighet om de legale krav som særlig artikkel 24 setter for etablering av tollunioner og frihandelsområder. Parallelt med dette foregår det en systemisk debatt i regionalkomiteen. Dette er et resultat av konklusjonene fra Ministerkonferansen i Singapore som tilsier at man på grunn av det økende omfanget av regionale avtaler skal analysere om WTO avtalens rettigheter og krav relatert til regionale avtaler trenger ytterligere klargjøring. Behovet for en avklaring av hvordan anvendelsen av artikkel 24 skal være, kan også sees i sammenheng med den bindende karakter WTO nye tvisteløsningsmekanisme har og muligheten for at praktiseringen av artikkel 24 gjøres gjenstand for panelsaker.

Som en liten aktør er Norge generelt avhengig av å bygge opp et regelverksbasert system for internasjonal handel, og at systemet sikrer mest mulig fravær av vilkårlighet i handelen og sikrer misbruk. Ut fra dette er det naturlig å stille seg positiv til avklaring av begrepene i artikkel 24. På sikt må det antas at også våre markedsadgangsinteresser er best tjent med en avklaring av begrepene i WTO og derigjennom hindre uheldig utslag av regional avtaler som inngås mellom WTO-medlemmer og hvor Norge ikke er part.

Videre bør Norge innta en holdning der det stilles WTO krav til det preferensielle opprinnelsessystemet. Det er ikke i fiskerinæringens interesser å innsnevre opprinnelsesreglene i preferanseavtaler. Norsk fiskeindustri benytter råstoff fra ulike land, og det er svært komplisert å forholde seg til opprinnelsesregelverk der kun norsk råstoff er tillatt. På samme måte vil en utenlandsk sluttprodusent av et fiskeprodukt ikke kunne benytte norsk råstoff i produksjonen dersom opprinnelsesreglene i den regionale avtalen vedkommende land er del av er for snevre. Kompliserte opprinnelsesregler er en del av hverdagen til norsk fiskeindustri. En regulering gjennom WTO og oppmyking av kravene til opprinnelsesregler i regionale avtaler vil være i fiskerinæringens interesse.

## **6.3 Konkurransfordeler ved egne regionale/bilaterale avtaler versus ulempen ved andre lands avtaler**

Utviklingen innenfor internasjonal handel har de siste årene gått i retning av at mer og mer av verdenshandelen reguleres av regionale avtaler. Tollreduksjon eller eliminering av toll utgjør den sentrale delen i en rekke regionale avtaler eller frihandelsområder. For fiskerinæringen er denne utviklingen både positiv og negativ. Når det gjelder markedsadgang til land i Europa har norsk fiskerinæring stort sett preferansevilkår gjennom regionale avtaler, hvor EØS avtalens protokoll 9 er den viktigste. I Asia og Latin-Amerika hvor fiskerinæringen etter hvert har etablert store markeder står vi utenfor avtalene. For å skape et likeverdig og rettferdig handelssystem er det av betydning, og et argument for ytterligere tollnedtrapping i neste forhandlingsrunde i WTO, at de regionale blokkene ikke i for stor grad skal regulere verdenshandelen på bedre vilkår enn MFN basis.

For fiskeeksporten betyr tollnedtrapping innenfor WTO at konkurranseevnen kan styrkes i de regionale blokker vi ikke er medlem av, og at den kan svekkes i de regionale blokker der vi er medlem. Hvis Norge for eksempel utkonkurreres av Chile i land som er med i Mercosur som følge av at Chile har bedre handelsvilkår vil en liberalisering innenfor WTO redusere denne diskrimineringen og styrke Norges eksportmuligheter. Tilsvarende vil Chile styrke sin posisjon i EU markedet sammenlignet med Norge for de fiskeproduktene der Norge har en fordel gjennom EØS-avtalen.

En svekking av norsk preferansesmargin gjennom generell tollnedtrapping i WTO kan føre til at norsk fiskeeksport i større grad må konkurrere med ikke-europeisk land om markedsandeler i Europa . Det er imidlertid viktig å huske på at en del av vår eksport til EU ikke omfattes av EØS avtalen. Dette gjelder sild, makrell, laks og reker hvor vår handel med EU reguleres gjennom EU sine WTO bundne tollsatser. Andre faktorer som markedsnærhet og markedskunnskap spiller imidlertid også inn, og for fersk og kjølt fisk er det lite sannsynlig at en svekking av norske tollpreferanser vil medføre særlig reduksjon i etterspørselen etter norske produkter i det europeiske markedet. Det er med andre ord vanskelig å kvantifisere effekten på norske markedsandeler i Europa som følge av generell tollnedtrapping i WTO. Generell liberalisering vil imidlertid kunne føre til en omfordeling av norsk fiskeeksport mellom ulike markeder, med økt eksport til ikke-europeiske land.

## **6.4 Hvordan vil EUs utvidelse østover påvirke forhandlingsrunden i WTO**

Et av de spørsmålene det knytter seg noe usikkerhet til i den nye forhandlingsrunden er hvordan den kommende EU utvidelsen vil påvirke forhandlingene i WTO. Det er grunn til å tro at resultatet av forhandlingene i WTO vil bli påvirket av hvor langt søkerlandene har kommet i forhandlingene med EU, og at de Øst-Europeiske lands innlemmelse i tollunionen blir en del av drøftingene i den neste forhandlingsrunden i WTO.

Fiskeridepartementet legger i utgangspunktet til grunn at vi som i 1973, 1986 og i 1995 vil kunne forhandle med EU om kompensasjon for bortfall av frihandel. Det knytter seg imidlertid noe tvil til på hvilket grunnlag slike forhandlinger skal foregå. I følge et skriv fra EU til søkerlandene vedrørende dette kan EU gi kompensere til søkerlands handelspartnere , hvis og bare hvis den gjeldende tollsatsen er WTO-bundet og bare dersom denne satsen er lavere enn den tollsatsen som fremgår av EØS-avtalen. Utenriksdepartementet og Fiskeridepartementet samarbeider om en strategi for hvorledes Norge skal gå frem for å få kompensasjon for mulig bortfall av handelen mellom Norge og søkerlandene.

Søkerlandenes WTO-bundne satser varierer svært mye, fra 0 % for nesten alle produkter til Tsjeckia til 20 % for de fleste produkter til Polen (høye også til Ungarn). Dette kan bety at enkelte markeder har høyere toll enn EØS-avtalen, og at vi etter EUs fortolkning ikke har rett på kompensasjon ved bortfall av EFTA-avtalen for disse markedene. Dersom dette medfører riktighet er det svært viktig å forsøke å forhandle ned søkerlandenes WTO-bundne tollsatsene i Millennium-runden, for å oppnå kompensasjon ved et eventuelt EU medlemskap for disse landene.

Vi har i dag 40 kompensasjonskvoter hvorav 37 ble forhandlet frem i 1995 i forbindelse med at Sverige, Finland og Østerrike ble medlemmer. De tollfrie kvotene ble satt slik at de tilsvarte den gjennomsnittlig mengde som ble eksportert til Sverige og Finland de tre årene før de ble opptatt som medlemmer. Ordningen med de tollfrie kvotene har bare delvis virket på en tilfredsstillende måte. Systemet er komplisert og fører til ujevne handelstrømmer for enkelte fiskeslag, som følge av konkurranse om andeler av de tollfrie kvotene. Når det gjelder de fremtidige medlemslandene er det viktig å merke seg at dette er land hvor eksporten har et stort uutnyttet potensiale. Tollfrie kvoter basert på et gjennomsnitt av eksporten de tre siste årene vil være til hinder for å utløse det potensiale som vi i dag mener ligger i disse markedene.

## 7. Handel og miljø

### 7.1 Generelt om handel og miljø

Handel og miljø diskuteres i en rekke internasjonale organisasjoner som WTO, OECD, og i ulike komiteer og programmer under FN. Arbeidet i WTO står sentralt, da denne organisasjonen har ansvaret for forhandlinger av rettslig bindende regler for internasjonal handel. Norge legger vekt på forpliktende multilateralt samarbeid for å løse globale miljøproblemer. Det understrekes at både forutsigbarhet for beslutningstakerne og fleksibilitet i miljøpolitikken er viktig. Mandatet for arbeidet i WTOs handels- og miljøkomite ble vedtatt på ministermøtet i Marrakesh i 1994, og innebærer en kartlegging av sammenhengen mellom handelstiltak og miljøtiltak med sikte på å komme med anbefalinger om eventuelle tilpasninger av WTO-regelverket for å fremme bærekraftig utvikling. U-landene er skeptiske til å integrere miljøhensyn i WTO, da de frykter at i-landene gjennom proteksjonistisk motiverte handelstiltak vil skyve byrdene ved opprydding av miljøproblemene over på dem.

### 7.2 Aktuelle problemstillinger

Multilaterale miljøavtaler åpner i økende grad for handelsrelaterte virkemidler, og er blitt gradvis viktigere for å løse globale, grenseoverskridende miljøproblemer. Handel er i seg selv som regel ikke direkte årsak til et miljøproblem. I visse tilfeller settes imidlertid handelsrelaterte virkemidler inn for å oppnå miljømål. Slike virkemidler blir oftere tatt i bruk nå enn tidligere. Et eksempel på en bestemmelse knyttet til bruk av handelstiltak i en miljøavtale er CITES som forbyr handel med truede dyrearter (vågehval). WTO systemet gir i dag ingen spesiell stilling for miljøavtaler, og de er således ikke nevnt i GATTs generelle unntaksklausul. Flere land har foreslått at miljøavtalenes stilling i WTO systemet klargjøres. Uklare regler kan være en ulempe både for tilhengere og motstandere av å benytte handelstiltak i miljøavtaler. Det er av noen land foreslått å endre regelverket slik at handelstiltak i miljøavtaler kan innføres på generelt grunnlag med hjemmel i

unntaksklausulen i GATT avtalen. Norge vil ikke gå så langt, vår posisjon er at eksisterende regelverk bør klargjøres slik at det kan avgjøres om WTO regelverket eller miljøavtalen er gyldig ved eventuell uenighet mellom land. Det er ikke til å komme fra at handelstiltak i miljøavtaler i enkelte sammenhenger blir benyttet i proteksjonistisk øyemed. Problemstillingen er svært aktuell for fiskerinæringen, idet handel med fisk og fiskeprodukter i økende grad kan søkes hindret med utgangspunkt i miljøavtaler.

Miljømerking. Spørsmålet i forhold til WTO regelverket er i hvilken grad frivillige miljømerkeordninger bør være omfattet av eller kan være i strid med WTO avtalen om tekniske handelshindre (TBT-avtalen), og om det vil være behov for særskilte fortolkninger, koder eller regelendringer. Relevant i denne sammenheng er merkeordninger som omfatter et produkts livssyklus (fra hav/merd til konsument) og merkeordning knyttet til produksjonsprosess (ikke kun produktets egenskaper). Den norske posisjonen er at internasjonale kjørerregler for frivillige miljømerkeordninger bør fremforhandles i WTO, i form av en ikke-juridisk bindende atferdskodeks. Fiskeridepartementet har de siste årene arbeidet med tanke på å få prinsipper knyttet til miljømerking av fisk nedfelt i en internasjonal organisasjon. Særlig FAO har vært relevant i denne sammenheng. Arbeidet ligger foreløpig nede i FAO, og det er svært relevant å se på problemstillingen i WTO sammenheng. Vi arbeider også i nordisk sammenheng, og mot EU for å få etablert kjørerregler for miljømerking av fisk. Bakgrunnen for engasjementet er at miljømerking må antas å være kommet for å bli, og at slik merking vil gripe stadig mer om seg. Det vil derfor være av betydning at vi bidrar til å sette kriterier for hva som skal kunne merkes bærekraftig forvaltning i fiskeri- og havbruksnæringen. Det bør ikke være en privatsak og opp til hver enkelt importør sette slike standarder.

Norge fremmet i april 1999 et papir på handel og miljø som innspill til hva WTO forhandlingene bør omfatte. Norge går i papiret inn for at forhandlinger om de to ovenfor nevnte temaer skal finne sted. I tillegg går Norge inn for at miljøaspektet bør gå inn som element i alle forhandlingsområdene. Dette inkluderer at analyser av effekten på miljøet av økt frihandel på de ulike områdene bør gjennomføres. I lys av dette er Fiskeridepartementet pålagt å gjennomføre miljøanalyser i fiskeri- og havbruksnæringen som følge av økt frihandel for fisk og fiskeprodukter. Analysene skal ikke være detaljert og kvantitative, men snarere gi indikasjoner på virkningene for miljøet av økt frihandel. Departementet har knyttet til seg to forskningsmiljøer for å gjennomføre analyser med noe ulik vinkling. Analysene vil ferdigstilles i løpet av første halvår 2000.

## **7. 3 Fiskerisubsidier**

Over noe tid har det pågått en diskusjon i WTOs handel- og miljøkomite knyttet til fiskerisubsidier. Det er en økende global anerkjennelse av at de land som subsidierer fiskeriene sine må bidra positivt til bærekraftig ressursforvaltning ved en nedbygging av disse. Norge har i lys av diskusjonen, sammen med øvrige land (Australia, Island, New Zealand, Peru, Filippinene og USA), fremmet et papir hvor det tas til orde for at subsidier som bidrar til overkapasitet i fiskerinæringen må elimineres som del av de kommende WTO forhandlingene. Slike subsidier virker negativt på målsettingen om bærekraftig ressursforvaltning og virker dessuten handelsvridende. I papiret står det videre at innsats fra WTO i denne sammenheng må skje i samarbeid med FAO, som allerede arbeider med dette.

Fiskeridepartementet syn på problemstillingen er at Norge vedkjenner at fiskerisubsidier er en av årsakene til overkapasitet. I tillegg er det nødvendig å differensiere mellom ulike typer subsidier. Et bredt sett med virkemidler for å nå målet om bærekraftig ressursforvaltning er derfor nødvendig. Styring av struktur og kapasitet i fiskeflåten er i så måte en særlig viktig faktor. Norge har aktivt tatt del i arbeidet med FAOs handlingsplan for reduksjon av flåtekapasitet, og anser det som viktig at det fokuseres på dette aspektet av subsidier også i WTO sammenheng.

Fiskeridepartementet anerkjenner at kategorisering av subsidier kan være en komplisert prosess. Det kan bli vanskelig å definere hvilke subsidier som direkte fører til overkapasitet. WWF hevder på sin side at en svært stor prosentandel av subsidiene på fiskerisektoren i verden er økonomisk og miljømessig ufornuftige, og i strid med reglene til WTO. Dersom fiskerisubsidier blir en del av forhandlingene i WTO er det viktig å få en klargjøring av hva som er å betrakte som miljøødeleggende subsidier, og basere den videre prosessen på et vitenskapelig grunnlag. Eksempelvis kan kondemneringsstøtte i fiskerinæringen bidra til nedbygging av kapasitet, og således bidra positivt. Det kan nevnes at arbeid knyttet til subsidiering i fiskerisektoren også foregår i OECD og i APEC.

Japan har gått aktivt ut mot det nevnte papiret på fiskerisubsidier og påpekt at subsidier ikke nødvendigvis er hovedårsaken til overkapasitet i verdens fiskerier. Japan ønsker å flytte fokus over fra subsidier til bærekraftig utnyttelse av fiskeressursene på det globale plan. Med bakgrunn i at det er viktig å se alle elementer i sammenheng har Japan gått inn for at egne fiskeriforhandlinger etableres, og hvor markedsadgang er en del av helheten. Norsk fiskeripolitikk er i svært mange henseender sammenfallende med japanske holdninger, og målsettingen om en bærekraftig ressursforvaltning er sentral i denne sammenheng. Vi er imidlertid av den oppfatning at forhandlinger og videreutvikling av regelverk bør foregå i internasjonale fora hvor spørsmål knyttet til bærekraftig ressursforvaltning allerede er forankret (FAO, OECD). WTO er etter vårt skjønn ikke det riktige forum for forhandlinger utover tariffære og ikke-tariffære spørsmål i tradisjonell forstand, i tillegg til at WTO sitt subsidieregulverk bør kunne revideres med tanke på å bygge ned fiskerisubsidier. Norge har i WTO gitt uttrykk for at subsidier til fiskerinæringen må ses i sammenheng med en helhetlig diskusjon om subsidier, og ikke i en egen arbeidsgruppe.

## 8. Referanser

1. WTO og de regionaliserte markeder, Norges Fiskerihøyskole, november 1999
2. Globalisering, WTO og fiskerinæringen, NUI, november 1999
3. Driftsundersøkelsen i fiskeindustrien, Fiskeriforskning, desember 1999
4. Fiskerinæringens nasjonale og regionale betydning, Fiskeriforskning, november 1999
5. Betydning av dagens handel/potensialet ved bedre rammevilkår, SNF, november 1999
6. Fiskeri og havbruk -mangfold og muligheter, Norges Fiskerihøyskole, november 1999
7. Rapport nr. 14.99- God lønnsomhet i fiskeindustrien, Fiskeriforskning, desember 1999