

Eksport av laks: Hva betyr frihandelsavtaler for markedsadgang?



Rapport 24/2016 • Utgitt mai 2016

Markedsadgang for laks

En vurdering av frihandelsavtalers betydning

Ingrid Kvalvik, Christel Elvestad (Nord Universitet) & Thomas Nyrud



HANDELSHØGSKOLEN

EFTA har Norge likevel lykkes godt med å sikre frihandelsavtaler med flere nye voksende laksemarkeder. Norge har som småstat begrenset handlingsrom i handelspolitikken, men bør prioritere ferdigstillelse av forhandlingene som pågår med Vietnam og igangsette forhandlinger med Japan. Når det blir politisk mulig, vil forhandlinger med Russland/Den eurasiske økonomiske union og Kina være viktig.

Rapporten peker også på at tollbarrierer har fått mindre betydning enn før i frihandelsavtaler. Samarbeid om å forebygge og redusere handelshindringer som skyldes reguleringer (ikke-tariffære handelshindringer) har derimot fått en mer fremtredende rolle. Norge har potensial til å styrke og løfte opp arbeidet med ikke-tariffære handelshindringer som en egen pilar i handelspolitikken.

De senere år har en rekke forhandlinger om såkalt megalaterale handelsavtaler preget handelspolitikken. Det mest kjente eksempelet er forhandlingene mellom EU og USA om TTIP-avtalen (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership), mens spenningen for øyeblikket er rettet mot ratifisering av den såkalte TPP-avtalen mellom USA og 11 stillehavsland (Trans-Pacific Partnership Agreement). En hovedmålsetting med TTIP-avtalen er å konsolidere og styrke vestens posisjon i den globale økonomien, mens TPP-avtalen vil være et viktig instrument for USAs innflytelse på utviklingen i Asia. Kina sammen med India står i spissen for en ny megalateral avtale kalt RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) som også vil involvere et titalls asiatiske land samt Australia og New Zealand. RCEP-landene i Asia overlapper i stor grad med landene i TPP, og det diskuteres derfor om initiativene kan ses som en konkurranse mellom USA og Kina om innflytelse i Asia. I dette bildet er Norge en småstat som står utenfor de overordnede geopolitiske prosessene. Det knytter seg imidlertid stor interesse til utviklingen i de megalaterale avtalene, og særlig til konsekvenser av en eventuell TTIP-avtale for Norge.³ I forhold til laksenæringen vil de megalaterale avtalene kunne forbedre handelsbetingelsene for konkurrentland i de to viktigste laksemarkeder EU og USA, samt for viktige og voksende markeder i Asia, inkludert Japan. Hva vet vi så om konkurransen om de beste handelsbetingelsene i de største laksemerkene?

Toll i de viktigste laksemerkene

Norge har ikke preferansetoll på laks i sine tre viktigste laksemarkeder fordi vi står

Konkurranse om de beste vilkårene

I FHF-prosjektet «Markedsadgang for laks: En sammenligning av Norge, Chile og EU/Skottlands frihandelsavtaler» har vi nylig fortatt en vurdering av handelsbetingelsene for lakseeksporten. Norske myndigheter har gjennom EFTA forhandlet frem hele 27 frihandelsavtaler med 38 ulike land, hvor forbedring av markedsadgang for sjømat er et viktig element. Samtidig inngår også våre konkurrentland stadig nye frihandelsavtaler som kan påvirke konkurransesituasjonen. Et sentralt spørsmål er dermed hvordan Norge ligger an i forhold til å skaffe laksenæringen bedre handelsbetingelser enn våre konkurrenter gjennom frihandelsavtaler?

Gjennomgangen viser at Norge står uten frihandelsavtaler som dekker laks i våre viktigste laksemarkeder. Gjennom

Geopolittikk i endring

De siste 15 årene har man sett en enorm økning i antallet bilaterale/regionale frihandelsavtaler med nær 500 fremforhandlede avtaler på verdensbasis. EU og Chile leder an i konkurransen med porteføljer av frihandelsavtaler som omfatter mellom femti og seksti stater. Så og si alle land inngår i frihandelsavtaler¹, som i prinsippet vil innebære bedre handelsbetingelser på utvalgte områder enn det som er etablert på multilateralt nivå gjennom Verdens handelsorganisasjon – WTO². Omfanget og innholdet i frihandelsavtalene har også endret seg betydelig. Tidligere var frihandelsavtaler ofte avgrenset til varehandel og omfattet bare to eller noen få parter. I dag er avtalene mer komplekse både i forhold til typen tema som inkluderes, dybden i forpliktelsene som inngås og antall parter.

¹ Alle WTO-medlemmer inngår i bilaterale eller regionale frihandelsavtaler foruten Mongolia.

² WTO – World Trade Organization.

³ Dette gjøres nå til gjensidighet for en egen utredning på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet. Prosjektet skal ledes av NUPI – Norsk Utenrikspolitiske Institutt

uten frihandelsavtaler med USA og Japan, og fordi EØS-avtalen ikke inneholder tollreduksjoner for laks til EU. I 2015 utgjorde de tre største markedene imidlertid 84 prosent av volumet og 83 prosent av eksportverdien av norsk laks. I forhold til EU reguleres handelen med fisk gjennom protokoll 9 i EØS-avtalen. Laks har ingen tollpreferanser i avtalen og ilegges tollsatsene EU har bundet seg til i WTO på 2 prosent toll på fersk og fryst hel laks og 2 prosent på fersk og fryst filet. Bearbeidet laks har tollsats fra 5,5 prosent til 13 prosent, med 13 prosent for røykt laks. Norsk laks er dog markedsledende på det europeiske markedet, og markedsandelen har økt fra 70 prosent i 2004 til 84 prosent i 2014. På grunn av de store volumene som går til EU-markedet ble imidlertid brutto tollbelastningen på hele 999 millioner NOK i 2015.⁴ Eksporten av hovedkategorien hel fersk laks med hode som har 2 prosent toll og stod for hele 743 millioner NOK av tollbelastningen. Chile har i dag nulltoll på laks til EU gjennom sin frihandelsavtale og Canada vil oppnå tollfrihet på sjømat til EU når den såkalte CETA-avtalen⁵ trer i kraft. Canada er ingen betydelig aktør på laksemarkedet i EU i dag og Chile konkurrerer ikke på fersk laks som utgjør hoveddelen av markedet. På fryst laks til EU, som kun utgjør 5 prosent av lakseimporten, står USA for halvparten, mens Norge har 15 prosent og Chile 12 prosent av markedet.

USA er i dag Norges nest største laksemarked, etter at Russland falt ut som følge av sanksjonsregimet. Tollsatsene USA har bundet seg til i WTO er lave med nulltoll for fersk og fryst laks (hel og filet), 5 prosent for røykt laks og øvrig bearbeidet laks fra 0 til 5 prosent toll. Mens norsk laks dominerer på det europeiske markedet (84 prosent, Chile 5 prosent), er Chile dominerende på det amerikanske markedet med 55 prosent markedsandel (Norge

10 prosent).⁶ Chiles frihandelsavtale med USA gir ingen tollpreferanser på laks og det gjør heller ikke avtalen mellom Canada og USA. En eventuell TTIP-avtale vil bare kunne gi tollpreferanse på bearbeidet/røykt laks som kan komme EU herunder skotske lakseprodusenter til gode.

Japan har bundet seg til 3,5 prosent toll på fersk og fryst laks (hel og filet), samt 10,5 prosent på røykt laks i WTO. Selv om tollsatsene til Japan ikke er veldig høye, utgjorde den totale tollbelastningen omkring 66 millioner NOK i 2015 for eksporten av fersk hel laks og filet (henholdsvis 940 millioner NOK og 960 millioner NOK i verdi). Norge er i dag markedsledende som leverandør av atlantisk laks med 64 prosent av det japanske markedet mot Chiles 30 prosent markedsandel. Norge leverer hovedsakelig fersk laks, mens Chile er markedsledende på fryst filet av atlantisk laks. Ser man på det totale markedet for laksefisk i Japan, har Chile 62 prosent av markedet mot Norges 18 prosent markedsandel. Chile har i dag tilnærmet nulltoll på fersk og fryst laksefilet til det japanske markedet i tråd med sin bilaterale avtale med Japan. TPP-avtalen vil forplikte Japan til nedtrapping til tollfrihet fra år 11 for hel fersk og fryst laks, og full tollfrihet for filet og røykt laks fra ikrafttredelse. Dette vil komme Chile og Canada til gode. På det japanske markedet vil det derfor være viktig å sikre Norges markedsposisjon gjennom en framtidig frihandelsavtale.

Selv om tollsatsene er lave i de store laksemarkedene, foruten på bearbeidet/røykt laks, er den totale tollbelastningen likevel høy på grunn av de store volumene. Forbedret markedsadgang vil derfor gi store besparelser for norsk laksenæring.

Nye frihandelsavtaler – hvilke markeder bør prioriteres?

Norges forhold til EU er et kompleks og politisk vanskelig tema, og forhandlingene



Forsker Christel Elvestad, Nord Universitet, Handelshøyskolen.



Forsker Ingrid Kvalvik, Nofima.

mellom EU og USA om TTIP-avtalen har per i dag ikke åpnet for å inkludere tredjeland som Norge. Det er på kort sikt lite trolig at det skjer noe med de handelspolitiske rammebetingelsene for laks til EU og USA. Hva så med frihandelsavtaler i forhold til de øvrige markedene?

Norge/EFTA har hengt godt med i svingene og nær fordoblet antallet frihandelsavtaler sammenlignet med for 10 år siden. Relevansen av de avtalene som er inngått de senere årene er også bedret. Ved årtusenskiftet bestod EFTA-portefølje av frihandelsavtaler hovedsakelig av ubetydelige laksemarkeder og ingen avtaler var inngått med aktuelle markeder i vekst. Utover 2000-tallet kom frihandelsavtaler på plass med mer relevante markedsland som Singapore (2002)⁷, Sør-Korea (2005)⁸, Hong-Kong (2011)⁹, Ukraina¹⁰ og Sør-Afrika/SACU¹¹ (2014)¹² og nylig Filippinene (2016).¹³ Det vil også være svært positivt om EFTA fikk ferdigstilt forhandlingene med Vietnam og Malaysia (forhandlinger siden 2010), Indonesia (forhandlinger siden 2011) og Thailand (forhandlinger siden 2005, opphold siden 2006). Av disse forhandlingene fremstår det som viktigst å få på plass en avtale med Vietnam. Vietnam er et raskt voksende laksemarked med relativt høye tollsats (henholdsvis 10 prosent toll på fersk og fryst hel laks og 15 prosent toll på filet og

⁴ Tall fra Norges Sjømatråd.

⁵ CETA - EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement.

⁶ Tall fra 2014.

⁷ Full tollfrihet på sjømat ved ikrafttredelse. Singapore har bundet seg til 10 prosent toll på laks i WTO, men har anvendt 0 toll i praksis.

⁸ Norge/EFTA fikk tatt igjen forspranget Chile hadde med full tollfrihet. EU har 3,3 prosent på fersk hel og filet og 1,6 prosent på fryst helt og filt samt for røykt laks. Sør-Korea har bundet seg til 20 prosent toll for fersk laks (hel og filt), 10 prosent for fryst laks (hel og filet) og 20 prosent for røykt laks i WTO.

⁹ Hong Kong har bundet seg til nulltoll i WTO, så verken EFTAs eller Chiles frihandelsavtaler gav tollpreferanser på laks.

¹⁰ Norge/EFTA har tollpreferanse på 2,8 prosent på røykt laks, mens EU har tollpreferanse på 4,5 prosent og Chile har WTO/MFN toll på 5 prosent.

¹¹ SACU - Southern African Customs Union.

¹² Frihandelsavtalen gav en stor tollpreferanse. Norge har i dag nulltoll på laks, mens Sør-Afrika har bundet seg til 25 prosent i WTO. Konkurrentene har ingen tollpreferanser.

¹³ Full tollfrihet for laks fra ikrafttredelse.

røykt). Chile har inngått en frihandelsavtale med Vietnam som trådte i kraft i 2014. Denne avtalen gir Chile tollfrihet på hel fersk og fryst laks fra år 11 etter ikrafttredelse, 5 prosent toll for fersk og fryst filet fra år 11 og nulltoll på røykt laks fra år 8. EU har nylig ferdigforhandlet en frihandelsavtale med Vietnam, som vil gi laks fra EU tollfrihet på hel fersk og fryst filet fra ikrafttredelse og ellers nedtrapping over fire år. Det vil også være viktig å få i gang forhandlinger med et stort laksemarked som Japan for å utjevne fordelene konkurrentlandene er i ferd med å oppnå gjennom sine frihandelsavtaler.

Av andre markeder ville det åpenbart vært en fordel å ha frihandelsavtaler med store folkerike markeder som India, Kina og Russland. India er i dag et ubetydelig laksemarked, men et marked med stort potensiale. Tollsatsene er bundet på 30 prosent i WTO for alle typer laks, mens anvendt toll for fersk og fryst hel laks er 10 prosent. EFTA var nær en avtale med India for to år siden, men forhandlingene stoppet opp på grunn av behovet for nytt forhandlingsmandat fra den nye regjeringen i India. Norge/EFTA hadde forhandlinger på gang med både Kina og Russland for de politiske vanskelighetene slo inn. Både Kina og Russland har fortsatt tollbarrierer på import av laks. Kina har bundet seg til 10 prosent toll for fersk og fryst hel, 12 prosent for fersk filet og 10 prosent for fryst filet, samt 14 prosent toll på røykt laks. Både Chile, Island og New Zealand har allerede forhandlet seg frem til nulltoll på laks¹⁴ til det kinesiske markedet. Russland har bundet seg til 5, 8 prosent toll på fersk hel laks og 4, 8 prosent på fryst hel laks, fersk filet 5 prosent, fryst filet 4 prosent, mens røykt laks har 12, 8 prosent.¹⁵ I 2012 utgjorde tollbelastningen for fersk hel laks fra Norge til Russland 232 millioner NOK. En frihandelsavtale med Russland/Den Eurasiske Økonomiske Union vil kunne gi god uttelling for norsk laksenæring, og foreløpig har ingen konkurrenter fått tollpreferanser på laks i det russiske markedet. Eksportavhengige land som Norge har imidlertid stadig fått erfare hvordan importlandene kan styre markedsadgang gjennom andre handelshindringer enn toll. Konkurransen om de beste han-

Norges konkurransevilkår i våre viktigste laksemarkeder

	Eksport i verdi (1000 NOK)	Frihandelsavtale	Markedsadgang i forhold til konkurrenter
Total	47 685 854		
1 EU	35 246 540	– ¹⁶	
2 USA	2 518 806	–	
3 Japan	1 956 994	–	
4 Hong Kong	930 580	A	
5 Israel	767 673	A	
6 Sør-Korea	745 902	A	
7 Taiwan	602 813	–	
8 Vietnam	478 583	F	
9 Thailand	430 495	F	
10 Singapore	408 531	A	
11 Hviterussland	394 037	(F)	
12 Tyrkia	340 555	A	
13 Canada	288 871	A	
14 Arabiske Emirater	278 836	A	
15 Ukraina	249 860	A	
16 Australia	233 184	–	
17 Sør Afrika	210 867	A	
26 (tidl. 2) Russland	56 437	(F)	

– betyr uten frihandelsavtale, A: Norge har frihandelsavtale gjennom EFTA, F: pågående forhandlinger

■ – Norge har en markedsfordel, ■ – Norge har lik markedsadgang som våre konkurrenter, ■ – en eller flere av våre konkurrenter har bedre markedsadgang.

delsbetingelsene dreier seg også i stadig større grad om å forebygge og fjerne såkalt ikke-tariffære handelshindringer.

Ikke-tariffære forhold – stadig viktigere

På grunn av de omfattende tollreduksjonene som har funnet sted gjennom WTO, er potensialet for ytterligere tollreduksjon gjennom frihandelsavtaler sterkt redusert. Samtidig som tollbarrierene i internasjonal handel har blitt mindre, har imidlertid bruken av ulike former for reguleringer som kan begrense handelen vært økende. I moderne frihandelsavtaler legges det derfor stor vekt på å styrke samarbeidet mellom handelspartnere for å redusere problemer med belastende handelsbyråkrati, fjerne dupliserende kontrollsystemer og unødige

forskjeller mellom landenes standarder og regler på en lang rekke områder. Poenget med reguleringssamarbeid er å gå lenger enn det WTO-avtalene tilsier i å fjerne ikke-tariffære handelshindringer (såkalt WTO+) mellom utvalgte partnere. Dette er ikke minst relevant på sjømatområdet, hvor man har hatt en rekke handelskonflikter på grunn av reguleringsmessige forhold. Et tyvetalls tvister i WTO har dreid seg om miljøkrav, krav til helse og kvalitet på sjømatområdet, i tillegg til de mer kjente tvistene om økonomiske tiltak slik som laksesaken mellom Norge og EU. WTO-medlemmene notifiserer stadig flere nasjonale tiltak og mange av disse tiltakene blir til handelskonflikter som tas opp i WTOs komiteer. Eksempelvis har WTOs komiteer for sanitære og plantesanitære spørsmål

¹⁴ Australia har tollpreferanse på 6 prosent for hel fersk og hel fryst laks, 7,2 prosent på filet og 8,4 prosent på røykt laks.

¹⁵ Min. 2, 56 euro per kilo.

¹⁶ EØS-avtalen omfatter ikke tollreduksjoner for laks.

– SPS komiteen behandlet over 400 saker siden opprettelsen i 1995.¹⁷ De fleste handelsproblemene som oppstår blir imidlertid aldri formelle tvister eller saker som tas opp i WTO, men forhold som søkes løst partene imellom. Nye typer instrumentene for å forebygge og løse handelsproblemer som skyldes reguleringer er nå i sterk utvikling. De store aktørene i internasjonal handel som EU og USA har også kommet langt i å inkludere reguleringsamarbeid som en del av sin handelspolitikk.

Det ventes eksempelvis at hele 80 prosent av gevinsten fra en eventuell TTIP-avtale vil komme som følge av reguleringsamarbeidet hvor ikke-tariffære handelshindringer fjernes og reduseres i den transatlantiske handelen. Partene har utviklet sitt reguleringsamarbeid over mange tiår gjennom både bindende og frivillige/ikke-juridiske bindende samarbeidsløsninger. Det samme gjelder EU og Canada som nå samler sine

ulike samarbeidsavtaler på regelverkssiden i en oppdatert frihandelsavtale, Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA. Norsk laksenæring vil være tjent med at det jobbes mer systematisk for å forebygge og fjerne unødige regulatoriske handelshindringer. De nyeste frihandelsavtalene EFTA har forhandlet frem er en god begynnelse i så måte. Avtalen mellom EFTA og Filippinene inneholder eksempelvis forenklinger i forhold til krav til importlisensiering og avtalen gir nye rettigheter for fiskeeksportører. I reforhandlingene av frihandelsavtalen mellom EFTA og Tyrkia arbeides det med å inkludere samarbeid om krav til mattrygghet og tekniske reguleringer som kan gi lettere markedsadgang. Norske myndigheter kan også sikre reduksjon av ikke-tariffære handelshindringer gjennom andre typer samarbeid med utvalgte markedsland. Eksempelvis har Norge fått på plass en såkalt MoU med Indonesia,

hvor intensjonen er å få ned «liggetiden» til norsk laks som skal inn på det indonesiske markedet fra dager til få timer. Dette er samarbeidsordninger som kan skape tillitt mellom partene over tid, og bidra til å forebygge og rydde opp problemer som oppstår i handelen så fremt partene har vilje til å finne løsninger.

Når toll har mindre betydning enn før i frihandelsavtaler, har samarbeid om å forebygge og redusere handelshindringer som skyldes reguleringer fått en mer fremtredende rolle. Norge har potensial til å styrke og løfte opp arbeidet med ikke-tariffære handelshindringer som en egen pilar i handelspolitikken.

Referanse

Ingrid Kvalvik, Christel Elvestad og Thomas Nyrud (2016): Markedsadgang for laks. En vurdering av frihandelsavtalers betydning. Nofima, Rapport 24/2016.

¹⁷ WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures.