

Markedsadgang for norsk laks

Sluttrapport

Ingrid Kvalvik og Christel Elvestad (Nord Universitet)





Nofima er et næringsrettet forskningsinstitutt som driver forskning og utvikling for akvakulturnæringen, fiskerinæringen og matindustrien.

Nofima har om lag 350 ansatte.

Hovedkontoret er i Tromsø, og forskningsvirksomheten foregår på fem ulike steder: Ås, Stavanger, Bergen, Sunndalsøra og Tromsø

Hovedkontor Tromsø:

Muninbakken 9–13
Postboks 6122 Langnes
NO-9291 Tromsø

Ås:

Osloveien 1
Postboks 210
NO-1431 ÅS

Stavanger:

Måltidets hus, Richard Johnsensgate 4
Postboks 8034
NO-4068 Stavanger

Bergen:

Kjerreidviken 16
Postboks 1425 Oasen
NO-5844 Bergen

Sunndalsøra:

Sjølseng
NO-6600 Sunndalsøra

Felles kontaktinformasjon:

Tlf: 02140

E-post: post@nofima.no

Internett: www.nofima.no

Foretaksnr.:

NO 989 278 835 MVA

Rapport

	ISBN: 978-82-8296-391-6 (trykt) ISBN: 978-82-8296-392-3 (pdf) ISSN 1890-579X
<i>Tittel:</i> Markedsadgang for norsk laks Sluttrapport	<i>Rapportnr.:</i> 25/2016 <i>Tilgjengelighet:</i> Åpen
<i>Forfatter(e)/Prosjektleder:</i> Ingrid Kvalvik og Christel Elvestad (Nord Universitet)	<i>Dato:</i> 8. juli 2016
<i>Avdeling:</i> Næring og bedrift	<i>Ant. sider og vedlegg:</i> 11
<i>Oppdragsgiver:</i> Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF)	<i>Oppdragsgivers ref.:</i> FHF 901170
<i>Stikkord:</i> Markedsadgang, laks, toll, tariff, ikke-tariffær, handelshindringer	<i>Prosjektnr.:</i> 11492
<i>Sammendrag/anbefalinger:</i> Dette er sluttrapporten til Fiskeri og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) for prosjekt 901170 «Markedsadgang for laks: En sammenlikning av Norge, Chile og EU/Skottlands frihandelsavtaler». Sammendraget fra prosjektet kan finnes i kapittel 1.	
<i>English summary/recommendation:</i> This is the final report to the Norwegian Seafood Research Fund- FHF – of the project “Market access for Norwegian salmon. A comparison of the free trade agreements of Norway, Chile and EU/Scotland”.	

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	3
2.1	Bakgrunn for prosjektet	3
2.2	Prosjektomfang og organisering	3
3	Problemstilling og formål	4
3.1	Prosjektets effektmål	4
3.2	Prosjektets resultatmål	4
4	Prosjektgjennomføring	5
4.1	Gjennomføring av prosjektet	5
4.2	Metode	5
5	Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon	6
5.1	Oppnådde resultater	6
5.1.1	Betydningen av tariffære forhold for markedsadgang for norsk laks	6
5.1.2	Betydningen av ikke-tariffære forhold	8
5.2	Vurdering av funnene og anvendelse.....	9
6	Leveranser	11

1 Sammendrag

EFTA har i dag 27 frihandelsavtaler med 38 land. Det har vært en stor økning de siste 10 årene, med 17 inngått avtaler siden 2006. Forhandlinger pågår også med flere nye land. Samtidig er det en kjensgjerning at Norge gjennom EØS-avtalen med EU ikke har tollreduksjoner på laks. EU er vårt viktigste laksemarked. Norge/EFTA har heller ikke frihandelsavtaler med USA eller Japan, som i dag er de andre store markedene for norsk laks.

Samtidig som norske myndigheter gjennom EFTA samarbeidet arbeider for å sikre nye frihandelsavtaler som kan gi konkurransefortrinn til norsk laks, inngår våre hovedkonkurrenter bi- og regionale frihandelsavtaler med viktige og voksende markeder for laks som vil påvirke konkurransesituasjonen for norske eksportører. Det foregår med andre ord en konkurranse om få de beste handelspolitiske rammebetingelsene gjennom frihandelsavtaler.

Prosjektet gir en oppdatert oversikt over markedsadgang for norsk laks. Alle EFTAs frihandelsavtaler er gjennomgått, med særlig vekt på land som er viktige for norsk lakseeksport. Disse er sammenliknet med frihandelsavtalene til våre konkurrentland, spesielt Chile, men også EU (Skottland) og Canada. Hovedfokuset er tariffære vilkår (tollsats) for laks, men betydningen av å begrense ikke-tariffære handelshindringer er også belyst. Et viktig spørsmål har vært om norske lakseeksportører opererer med de samme eller forskjellige handelspolitiske vilkår som våre konkurrenter, og hvordan dette slår ut med hensyn til markedsadgang for laks.

Arbeidet er basert på offentlig tilgjengelig informasjon om frihandelsavtaler, intervjuer med sentrale aktører i fiskeriorganisasjoner og forvaltning, samt handelsstatistikk.

Hovedkonklusjonene fra prosjektet er:

- EU er vårt hjemmemarked hvor vi eksporterer 76 prosent av laksen. Tollsatsen er relativt lav, to prosent på hel og filetert laks, men totalt gav dette Norge en brutto tollbelastning til EU på 999 millioner NOK i 2015. Det er derfor åpenbart at fjerning av toll til EU-markedet har svært stor betydning for norsk laksenæring.
- Det amerikanske markedet er det nest største markedet for norsk laks. USA har bundet seg til null toll for fersk og fryst laks i WTO. I forslaget til TTIP-avtale mellom EU og USA skal toll på sjømat fjernes. Det betyr at skotske konkurrenter eventuelt vil få nulltoll på røykt laks hvor norske eksportører må betale 5 prosent toll. Potensielle konsekvenser av en eventuell norsk tilknytning til TTIP er under utredning.
- Porteføljen av frihandelsavtaler gjennom EFTA har utviklet seg svært positivt de senere år med tanke på å sikre bedre markedsadgang for laks og redusere konkurranseulempen i forhold til konkurrentland.
- Eksempler på frihandelsavtaler som er gitt norsk laksenæring et betydelig konkurransefortrinn i forhold til konkurrentland er avtalen med Tyrkia og South African Customs Union som gir frihandel på laks til Sør-Afrika. Frihandelsavtalen med Sør-Korea har sikret norsk laksenæring like konkurransevilkår som våre konkurrenter.
- EFTAs frihandelsavtaler har også gitt norsk laksenæring et konkurransefortrinn i flere voksende laksemarkeder, som for eksempel Gulf Cooperation Council (GCC) bestående av Bahrain, Kuwait, Oman, Saudi Arabia, Arabiske Emirater.

- Det vil være særlig viktig å ferdigstille pågående forhandlinger med asiatiske land som Vietnam og initiere forhandlinger med nye land i regionen, spesielt i forhold til Japan og Kina som er viktige laksemarkeder.
- Når sanksjonene mellom vesten og Russland blir fjernet, vil det være viktig å prioritere gjenopptagelse av forhandlingene med Russland/Den Eurasiske økonomiske union. Dette har vært blant våre viktigste markeder og en redusert tollbelastning vil være viktig for norsk laksenæring.
- Ikke-tariffære handelshindringer er i ferd med å erstatte toll som handelsbarrierer i internasjonal handel.
- Markedslandene stiller i stadig økende grad regulatoriske krav til import av sjømat som kan fungere som handelshindringer, og helt eller delvis stenge laks ute fra viktige markeder. Hindringene kan være knyttet til krav ved selve transaksjonen over landegrensene eller til krav til selve produktet eller måten produktet fremstilles på.
- Moderne handelsavtaler, slik som TTIP (USA og EU) og CETA-avtalen (EU og USA), vektlegger derfor regulerings samarbeid som et helt sentralt virkemiddel for å lette og fremme handel. Avtalene skal fjerne unødige reguleringsmessige forskjeller og redusere dokumentasjons- og kontrollbehovet i handelen mellom partene.
- Norge har potensial til å jobbe mer proaktivt både innenfor og utenfor frihandelsavtaler for å forebygge og fjerne ikke-tariffære handelshindringer på sjømatområdet med viktige handelspartnere.
- Internt samarbeid og koordinering i forvaltningen kan utvikles videre, slik at kapasiteten til å forebygge og fjerne ikke-tariffære handelshindringer styrkes.
- Arbeidet med ikke-tariffære forhold kan løftes tydelig opp som en egen sterk pilar i en offensiv handelspolitikk for sjømat.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Norsk lakseindustri vokser og er avhengig av økt etterspørsel både i etablerte og nye markeder. Frihandelsavtaler har en stor betydning for eksport av norsk laks. Samtidig som norske myndigheter arbeider for å sikre nye frihandelsavtaler som kan gi konkurransefortrinn til norsk laks, forhandler våre konkurrentland om nye bi- og regionale frihandelsavtaler som kan påvirke konkurransesituasjonen negativt for norsk laks. Det foregår med andre ord en konkurranse om få de beste handelspolitiske rammebetingelsene gjennom frihandelsavtaler.

EFTA har i dag 27 frihandelsavtaler med 38 land. Det har vært en stor økning de siste 10 årene, med 17 inngått avtaler siden 2006. Forhandlinger pågår også med flere nye land. Det foreligger ikke en samlet oversikt over hvordan EFTAs frihandelsavtaler påvirker markedsadgangen for norsk laks, eller konkurransesituasjonen i markeder som er viktig for norsk laks. En kartlegging og sammenligning av markedsadgangen for laks vil gi viktig kunnskap om ulikheter i handelsbetingelsene som kan påvirke konkurransesituasjonen for norsk laksenæring. Dette er viktig kunnskap for både for næringen selv og for arbeidet norske myndigheter gjør i forhold til frihandelsavtaler.

Ikke-tariffære handelshindringer har fått stadig større fokus i handelspolitikken. Etter hvert som tollbarrierene i internasjonal handel har blitt mindre, har bruken av andre virkemidler for å begrense handelen blitt mer utbredt og i den nye generasjonen frihandelsavtaler legges det svært stor vekt på å redusere ikke tariffære handelshindringer. Det er derfor viktig å vurdere betydningen av ikke-tariffære handelshindringer og hvordan man kan forebygge dette.

2.2 Prosjektomfang og organisering

Prosjektet ble i sin helhet finansiert av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). Den økonomiske rammen for prosjektet var 460 000 kroner. Prosjektet startet i desember 2015 og ble sluttført i mai 2016.

Ingrid Kvalvik ved Nofima har vært prosjektleder. Sammen med Christel Elvestad (Handelshøyskolen, Nord Universitetet) har hun utarbeidet rapporten, mens Thomas Nyrud har utarbeidet tabeller og figurer.

Prosjektet har hatt ei referansegruppe bestående av representanter fra Nærings- og fiskeri-departementet, Norges sjømatråd, Sjømat Norge, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), en lakseprodusent/eksportør, samt FHF. Referansegruppa har hatt to møter og gitt innspill til faglig innretning og tilbakemeldinger på rapportutkast.

3 Problemstilling og formål

3.1 Prosjektets effektmål

Prosjektets mål er å kartlegge frihandelsavtaler som kan ha betydning for norsk markedsadgang for laks. Det overordnede målet er å bidra med kunnskap som kan brukes i arbeidet med å opprettholde en gunstig konkurranseposisjon for norsk laks i markedet.

Sentrale delmål var:

- Gjennomgå norske frihandelsavtaler med land som er viktige for norsk lakseeksport.
- Gjennomgå frihandelsavtaler til våre viktigste konkurrentland i forhold til markedsadgang for laks.
- Gjøre en sammenligning av de handelspolitiske rammebetingelsene, samt foreta en overordnet vurdering av hvordan egne og våre konkurrenters frihandelsavtaler påvirker konkurranse-situasjonen for norsk laks.
- Vurdere betydningen av ikke-tariffære handelshindringer og arbeidet med å forebygge og begrense disse.

Gjennomgang av hva Norges frihandelsavtaler har og kan oppnå i forhold til markedsadgang for laks sammenliknet med eksisterende og kommende frihandelsavtaler som våre konkurrentland inngår i skal gi bakgrunn for vurderinger og anbefalinger til hvor og hvordan Norge kan få bedre markedsadgang og konkurransevilkår for norsk laks.

3.2 Prosjektets resultatmål

Prosjektet har gitt en systematisk gjennomgang av EFTAs frihandelsavtaler og betydningen for norsk laks, og sammenliknet denne med markedsadgangen til våre konkurrentland. Videre er forskjellen i markedsadgang i viktige laksemarked for Norge hvor våre konkurrenter og ikke vi har frihandelsavtaler gjennomgått og vurdert. Til sist er betydningen av potensielle nye frihandelsavtaler vurdert ut fra eksisterende tollsatser og markedenes betydning. Informasjonen i rapporten kan slik brukes til å vurdere betydningen av frihandelsavtalene for norsk laksenæring og gi innspill til prioriteringer for norsk laksenæring i nye frihandelsavtaler.

Prosjektets resultatmål i form av leveranser framgår under punkt 6.

4 Prosjektgjennomføring

4.1 Gjennomføring av prosjektet

Prosjektet ble stort sett gjennomført etter planen, men prosjektperioden ble forlenget, både på grunn av vanskeligheter med å finne tidspunkt for det andre referansegruppemøtet og noe forsinkelse i rapportskrivningen. Det ble også gjort en endring i datainnsamlingen, hvor det ble besluttet å ikke dra til Genève for å gjøre intervjuer i EFTA, men heller gjøre intervju med Mattilsynet for å få konkrete innspill på utfordringer og forbedringer i forhold til å jobbe med ikke-tariffære handelshindringer.

Den populærvitenskapelige artikkelen vil utgis etter prosjektets avslutning.

4.2 Metode

Arbeidet er basert på innsamling og gjennomgang av EFTAs handelsavtaler, samt våre konkurrenters frihandelsavtaler som har betydning for norsk markedsadgang for laks. Arbeidet er basert på avtaletekster som er offentlig tilgjengelig.

Tolltariffer er hentet fra nettportalen mendel-online.eu som er tilgjengelig via Innovasjon Norge.

Internasjonal handelsstatistikk er hentet fra Norges sjømatråd og Kontali analyse. Her presenteres volum og verdi på laks til utvalgte markeder og landenes markedsandel i ulike markeder.

Vi har også gått gjennom tilgjengelig akademisk litteratur og «grå» litteratur om frihandelsavtaler, tariffære og ikke-tariffære handelshindringer, og betydningen av disse for laksemarkedet.

Videre har vi hatt samtaler med relevante embedsmenn og kvinner i Nærings- og fiskeridepartementet og Mattilsynet, samt gjennomført telefon intervju med en av Norges fiskeriutsendinger til Brussel, sistnevnte for å få innsikt i EUs arbeide med frihandelsavtaler, herunder TTIP. Vi har også dratt nytte av kunnskapen og erfaringene til referansegruppen (se over).

5 Oppnådde resultater, diskusjon og konklusjon

5.1 Oppnådde resultater

Prosjektet har gitt en oppdatert oversikt over markedsadgang for norsk laks. Alle EFTAs frihandelsavtaler er gjennomgått, med særlig vekt på land som er viktige for norsk lakseeksport. Disse er sammenliknet med frihandelsavtalene til våre konkurrentland, spesielt Chile, men også EU (Skottland) og Canada. Hovedfokuset er tariffære vilkår (tollsats) for laks, men betydningen av å begrense ikke-tariffære handelshindringer er også belyst. De viktigste resultatene fra prosjektet er oppsummert under.

5.1.1 Betydningen av tariffære forhold for markedsadgang for norsk laks

Det har vært en stor økning i EFTA sine frihandelsavtaler de siste 10 årene, med 17 inngått avtaler siden 2006. Mange av avtalene er med relativt små eller ubetydelige markeder for norsk laks i Europa og Latin-Amerika. Andre har vært viktige for norsk laksenæring og har gitt en betydelig forbedret markedsadgangen. Dette gjelder særlig Tyrkia og Sør-Afrika, men Gulf statene. I andre markeder har statene bundet seg til nulltoll i WTO. Disse avtalene gir derfor ingen tollpreferanser, men kan være viktige for å forhindre ikke-tariffære handelshindringer. I noen markeder som Sør-Korea har en frihandelsavtale sikret at Norge har samme konkurransevilkår som våre konkurrenter. Frihandelsavtalene kan slik bidra til å gi et konkurransefortrinn og å jevne ut forskjeller i tollnivå. Dette er viktige faktorer å vurdere når Norge skal prioritere hvilke marked de ønsker EFTA skal inngå frihandelsavtaler med. I de fleste laksemarkeder er de anvendte tollsatsene relativt lave, men i noen land, som India og Brasil er de høye.

Markedssituasjonen i Europa

Markedsadgang til EU er et tilbakevendende tema i norsk fiskerinæring. EU er Norges største marked for laks, og Norge er EUs største leverandør av laks, men Norge har ikke avtale om tollreduksjoner på laks til EU. Tollsatsen er 2 prosent på ubearbeidet laks, og mellom 5 og 13 prosent på bearbeidet. Dette gav en brutto tollbelastning på 999 mill. NOK i 2015. Forbedret markedsadgang til EU vil slik kunne gi en stor kostnadsbesparelse for norsk laksenæring. Chile har en frihandelsavtale med EU og har oppnådd full tollfrihet på laks, men er likevel en liten aktør i dette markedet.

Et annet viktig marked er Russland, som lenge var det nest største enkeltmarkedet for norsk laks. Dette markedet er i dag stengt på grunn av sanksjonspolitikken knyttet til konflikten/krigen i Ukraina, og andre aktører har kommet inn i dette markedet. Bortfallet av norsk laks på det russiske markedet er i stor grad erstattet av fersk laks fra Færøyene og frossen laks fra Chile. Hverken Norge/EFTA, EU, Chile eller andre lakseeksporterende land har fullverdig frihandelsavtale med Russland, men Chile inngikk høsten 2015 en avgrenset handels- og investeringsavtale og fikk samtidig godkjenning av alle sine lakseprodusenter som leverandører til det russiske markedet. Russland har bundet tollsatsene for laks i WTO relativt høyt med 5,8 prosent på fersk laks og 4,8 prosent på fryst. EFTA startet forhandlinger med Russland, Kasakhstan og Hviterussland i 2007 og det ble gjennomført elleve forhandlingsrunder før forhandlingene stoppet opp. En eventuell avtale vil kunne gi Norge et klart konkurransefortrinn. Et relevant spørsmål er om Norge kan klare å gjenerobre sin markedsposisjon etter at sanksjonene er fjernet.

Andre markeder som er viktige for norsk laks i Europa er Tyrkia og Ukraina hvor EFTAs frihandelsavtale med Tyrkia gir en unik markedsadgang for laks, hvor Norge i dag er eneste aktør på markedet. I Ukraina, som har bundet seg til null-toll i WTO, gir ikke frihandelsavtalen noen markedsfortrinn. Norge er likevel den største aktøren i dette markedet. For de øvrige landene i Europa som EFTA har inngått frihandelsavtale med, har avtalene liten betydning for norsk laks.

Markedssituasjonen for norsk laks i de land vi har frihandelsavtale med i Asia

Asia er et stort og voksende marked for atlantisk laks. Norge har gjennom EFTA flere handelsavtaler med viktige laksemarkeder. Singapore og Hong Kong har imidlertid nulltoll på import av laks (henholdsvis anvendt og bundet), avtalene gir derfor ikke bedre konkurransevilkår. I Sør-Korea oppnådde Norge en klar forbedring i markedsadgang med frihandelsavtalen. Det har imidlertid også Chile. Øvrige konkurrentland har også null-toll eller bedre vilkår enn preferansetollen i WTO. EFTA sin frihandelsavtale bidro slik til å sikre Norge like konkurransevilkår som vår største konkurrent og senere øvrige konkurrentland. Importen av laks har økt jevnt i disse markedene, og særlig i Singapore og Hong Kong har Norge en sterk posisjon med eksport av fersk laks. I Sør-Korea er bildet mer sammensatt, men også her har Norge en sterk posisjon som eksportør av fersk laks.

I den nylig inngåtte frihandelsavtalen med Filippinene oppnådde Norge tollfrihet på laks, bortsett fra på røykt laks hvor man har nedtrapping til tollfrihet fra år seks etter ikrafttredelse. Forhandlinger foregår også med Malaysia og Thailand. Malaysia har bundet seg til nulltoll på laks i WTO, mens Thailand har tollfrihet på hel laks og 5 prosent på filet og røykt laks. Frihandelsavtaler med disse landene er derfor ikke de viktigste for norsk laksenæring. Det vil imidlertid en frihandelsavtale med Vietnam være. Vietnam er et viktig og voksende laksemarked og Vietnam har bundet seg til mellom 10 og 15 prosent toll på laks i WTO. Chile har gjennom sin frihandelsavtale med Vietnam, som trådte i kraft i 2014, et klart konkurransefortrinn på det vietnamesiske laksemarkedet. Chile vil få nulltoll på hel fryst og fersk laks fra år 11 etter ikrafttredelse, 5 prosent toll på fersk og fryst filet fra år 11 og nulltoll på røykt laks fra år 8 etter ikrafttredelse. Også EU har sluttforhandlet en frihandelsavtale med Vietnam som vil gi tollfrihet på hel fersk og fryst filet fra ikrafttredelse og stegvis nedtrapping til nulltoll på hel fryst, fersk filet og røykt laks over fire år. Vietnam er også part i den nylig inngåtte TPP-avtalen mellom stater i Stillehavsregionen. Når denne trer i kraft vil Chile, USA og Canada få bedre betraktelig bedre konkurransevilkår enn Norge med full tollfrihet på laks fra ikrafttredelse. En frihandelsavtale med Vietnam vil derfor være viktig for at norsk laksenæring skal opprettholde sin konkurranseposisjon.

EFTA forhandler også med India. Her er det et mulighetsrom hvis man er den første til å få frihandelsavtale. India har en høy bundet toll på laks i WTO. I dag er det et veldig lite volum som går dit og det vil imidlertid også være en kostnad forbundet med å introdusere laks til India.

Den største forskjellen i markedsadgang mellom Norge og Chile i Asia er på det kinesiske markedet, hvor Chile i dag er markedsledende og hvor Chile har en frihandelsavtale som gir tollfrihet mens Norge står uten en frihandelsavtale. En frihandelsavtale med Kina vil være gunstig og sikre norsk laksenæring samme konkurransevilkår som vår største konkurrent, Chile.

Det største markedet for norsk laks i Asia er likevel Japan og her er Norge markedsledende. Chile har i dag en preferansetoll på filet til Japan, mens konkurransesituasjonen for hel laks i dag er lik med tanke på tollbelastning. Når TPP avtalen trer i kraft vil det endre seg og TPP-landene, Chile, Canada og Australia, vil gradvis oppnå bedre tollbetingelser enn Norge med tollfrihet for laks fra år 11 etter

ikrafttredelse. En frihandelsavtale med Japan vil derfor være ønskelig for norsk laksenæring, som i dag har en tollbelastning på 3,5 prosent.

Markedssituasjonen for norsk laks i de land vi har frihandelsavtale med i Midtøsten og Afrika

Den samlede eksportverdien for norsk laks til landene i Midtøsten er ikke veldig stor, men jevnt økende. Israel er det klart største markedet, etterfulgt av Egypt. Med hensyn til markedsadgang har Norge et konkurransefortrinn i Marokko og til statene i Gulf-samarbeidet. Også i Sør-Afrika har Norge gjennom frihandelsavtalen mellom EFTA og SACU, en betraktelig mye bedre markedsadgang enn sine konkurrenter. De øvrige avtalene i denne regionen kan imidlertid bli viktige på sikt.

Markedssituasjonen for norsk laks i de land vi har frihandelsavtale med i Amerika

Ingen av landene EFTA har frihandelsavtale med i Sør-, Mellom- eller Nord-Amerika er viktige for norsk lakseeksport. Canada er det største markedet. Frihandelsavtalen med Canada gir imidlertid ingen tollpreferanser, da Canada har bundet seg til nulltoll på laks. Den samlede norske eksporten av laks til Sør- og Mellom Amerika er veldig liten. Det største markedet for laks i Latin Amerika er Brasil, som importerte nær 100 000 tonn laks i 2014. Så godt som all laksen kommer fra Chile, det meste fersk. Latin Amerika er Chiles hjemmemarked. Det har derfor vært lite å hente for norsk laksenæring fra EFTAs frihandelsavtaler med disse landene, men en frihandelsavtale med Brasil vil kunne gi et konkurransefortrinn.

5.1.2 Betydningen av ikke-tariffære forhold

Den nye handelspolitikken handler i stadig mindre grad om toll, men om ulike typer reguleringer som handelshindringer. Handelspolitiske virkemidler som kan forebygge og fjerne ikke-tariffære handelshindringer er derfor i vekst som en supplerende måte å skape konkurransefortrinn og bedre markedsadgang på. Ikke overraskende er stormaktene EU og USA kommet lengst i å jobbe på denne måten. Land som Canada, som vi lettere kan sammenligne oss med, er imidlertid også ledestjerne på området. Denne typen samarbeid har til nå fått svært liten oppmerksomhet i norsk handelspolitisk sammenheng.

Et hovedpoeng med å etablere regulerings-samarbeid er å redusere problemer og kostnader for bedriftene knyttet til å håndtere ulike reguleringer i ulike markeder. Harmonisering gjennom standardisering eller godkjenning av hverandres handelsregler og prosedyrer til tross for visse forskjeller, kan inngå i ulike typer avtaler mellom handelspartnere. Norge/EFTA er også godt i gang med å utvikle mer omfattende kapitler om ikke-tariffære forhold i nye frihandelsavtaler som kan bidra til bedre markedsadgang. Erfaringene fra samarbeidet mellom EU og Canada på reguleringsområdet viser imidlertid at man ikke behøver å vente på eller starte med juridiske forpliktelser i en frihandelsavtale. Tillitt kan bygges over tid gjennom frivillig samarbeid og i en kombinasjon mellom ikke-bindende og juridisk bindende samarbeidsavtaler.

Eksempelet med EU/Canada - CETA viser betydningen av å ha større oppmerksomhet på hvordan man kan forbygge og håndtere markedsadgangsproblemer mer systematisk under ordinærsituasjon. Et viktig poeng at handelen store deler av tiden fungerer tilnærmet normalt. Ulike typer utfordringer må håndteres uten at det er snakk om vanskelige forhandlinger, diplomatiske kriser eller formelle tvister. Gjennom regulerings-samarbeid kan partene jobbe proaktivt og systematisk over tid for å forebygge at handelshindringer oppstår og rydde av veien unødige handelshindringer underveis. I tilfeller hvor problemene blir politisk vanskelige, vil partene skifte modus til tradisjonelt handelspolitisk diplomati.

Norge har et potensial for å jobbe mer proaktivt både innenfor og utenfor frihandelsavtaler for å forebygge og fjerne ikke-tariffære handelshindringer med viktige handelspartnere. Dette kan løftes tydeligere opp som en egen sterk pilar i en offensiv handelspolitikk for sjømat.

For å få til dette vil det være viktig å se nærmere på hvordan arbeidet med ikke-tariffære spørsmål organiseres og hvilke muligheter man har til å fornye og styrke koordineringen mellom ulike deler av forvaltningsapparatet. Et hovedpoeng er at graden av kompatibilitet mellom staters reguleringsystemer kan ha avgjørende betydning for markedsadgang. Hva som anses som gode reguleringer i en sammenheng, vil ikke nødvendigvis anses som godt nok i en annen. Den nasjonale kapasitet til å oppfylle og påvirke krav til markedsadgang må kunne tilpasses de ulike markedene. For å oppnå enklere markedsadgang kreves det også tilstrekkelig kapasitet til å demonstrere at det finnes et system og en praksis (offentlig og privat) som tilsvarer importstatens. Et viktig element i en slik strategi er derfor å styrke den administrative kapasiteten for å støtte opp om eksportinteressene. På denne måten kan man håndtere problemer som oppstår og samtidig jobbe langsiktig og systematisk med reguleringsproblemer. Innsatsen kan styrkes i forhold til internasjonale standardiseringsorganer relevant for sjømatområdet, i forhold til arbeidet i WTOs komiteer og i forhold til involvering og kunnskap om aktuelle tvister. Styrking av arbeidet som kan gjøres gjennom EFTA og bilateralt direkte opp mot markedslandene vil være av stor betydning for markedsadgangen.

5.2 Vurdering av funnene og anvendelse

I prosjektet har vi brukt flere ulike datakilder for å øke resultatenes pålitelighet. Det er brukt både kvantitative data (handelsstatistikk fra Sjømatrådet og Kontali analyse AS) og kvalitative data (offentlig tilgjengelige frihandelsavtaler og tollsatser, akademisk litteratur, «grå» litteratur, samt intervjuer). Til sammen har dette gitt god datatilgang og mulighet til å dekke de temaene som skulle belyses. Referansegruppa har også gitt gode innspill.

Rapporten gir en oversikt over EFTAs frihandelsavtaler og markedsadgangen for norsk laks i disse markedene, samt en vurdering av de viktigste markedene for norsk laks hvor Norge ikke har frihandelsavtaler og pågående forhandlinger. En slik samlet vurdering er ikke gjort på over ti år og gir en oversikt over porteføljen av frihandelsavtaler og betydningen for markedsadgang. I noen markeder har frihandelsavtaler hatt stor betydning gjennom reduksjon av tollsatser og etablering av prosedyrer for handel med laks. I andre markeder har ikke, eller vil en frihandelsavtale ikke ha betydning for markedsadgang, da det ikke er tariffære begrensninger i handel med laks. Resultatene fra prosjektet kan slik bidra til å synliggjøre nytten av flere av EFTAs frihandelsavtaler for norsk laks, samt gi innspill til hvilke markeder det for norsk laksenæring er mest å hente på nye frihandelsavtaler. Prosjektet har også vist hvordan ikke-tariffære handelshindringer kan påvirke norsk eksport av laks, og endringen i typer ikke-tariffære handelshindringer og hvordan man bør arbeide for å begrense dette. Etter hvert som tollbarrierene i internasjonal handel har blitt mindre, har bruken av andre virkemidler for å begrense handelen blitt mer utbredt. Det er derfor viktig å fokusere på ikke-tariffære barrierer, både på SPS og TBT området, både innenfor og utenfor frihandelsavtaler.

Kartlegging og sammenligning av markedsadgangen for laks i eksisterende og kommende frihandelsavtaler gir viktig kunnskap om ulikheter i handelsbetingelsene som kan påvirke konkurransesituasjonen for norsk laksenæring. Dette er viktig kunnskap for både for næringen selv og for arbeidet norske myndigheter gjør i forhold til frihandelsavtaler.

Utviklingen i markedene blir påvirket av en rekke forhold, slik som utviklingen i priser og etterspørsel, logistikkmessige forhold, trekk ved markedsaktørene, bilaterale og geopolitiske forhold. Arbeidet i dette prosjektet peker bare på én av mange faktorer som er viktige for konkurransesituasjonen for norsk laks. Det vil derfor være nødvendig med en mer grundig analyse av enkeltmarked for å vurdere konkurransesituasjonen for norsk laks og muligheter i nye markeder.

6 Leveranser

Det er følgende leveranser i prosjektet:

- En fagrapport
 - Nofima-rapport 24/2016 «Markedsadgang for laks. En vurdering av frihandelsavtalers betydning» av Ingrid Kvalvik, Christel Elvestad (Handelshøgskolen, Nord Universitet) & Thomas Nyrud

- To nyhetssaker
 - «Skaffer kunnskap om frihandelsavtaler» (med engelsk versjon «Researching free trade agreements»), januar 2016
 - Frihandelsavtaler i Asia er viktig for norsk laks, FiskeribladetFiskaren juni 2016

- En populærvitenskapelig artikkel
 - «Markedsadgang for norsk laks. Hvor viktig er frihandelsavtaler?» Norsk Sjømat 4/2016

