



Norsk  
Utenrikspolitisk  
Institutt

# Handelspolitiske utfordringer for havbruksnæringen

Havbrukskonferansen, Oslo 24.11.2015

Arne Melchior, NUPI



# Oversikt

- Handelspolitikken i endring
- Hvor viktig er handelspolitikken?
- Verdikjeder og handelspolitikk: Tilfellet havbruk
- Forholdet mellom fisk og landbruk

Bakgrunn: Ulike publikasjoner, f.eks.

- Melchior & Sverdrup (red.) (2015): Interessekonflikter i norsk handelspolitikk. Universitetsforlaget.
- Melchior (2015): Internasjonale handelsavtaler 2015 - trender og utfordringer. Tidsskriftet Magma 5/2015: 30-43.

# Handelspolitikken i endring: Et konglomerat

- WTO – aldri mer som Uruguay-runden
  - Norge deltar men vanskelig med store reformer
  - Doha-resultatene på vent, mest sannsynlig tapt
- ”Megalaterals” og plurilaterale avtaler (f.eks. TiSA)
  - Sistnevnte er mer likeverdige, vi er med fra starten
- Kraftig vekst i bilaterale og regionale avtaler
  - Hengt bra med men viktige avtaler mangler
- Fare for sterkere stormaktsdominans
- Fra reaktiv til proaktiv handelspolitikk
  - Vi kan ikke lenger vente på Doha-runden
  - Dette stiller større krav til politikerne i Norge
  - Men handelspolitikken kan bli en salderingspost – ikke alltid øverst på politikkenes rangstige

# WTO-runden: Reformenes tid forbi

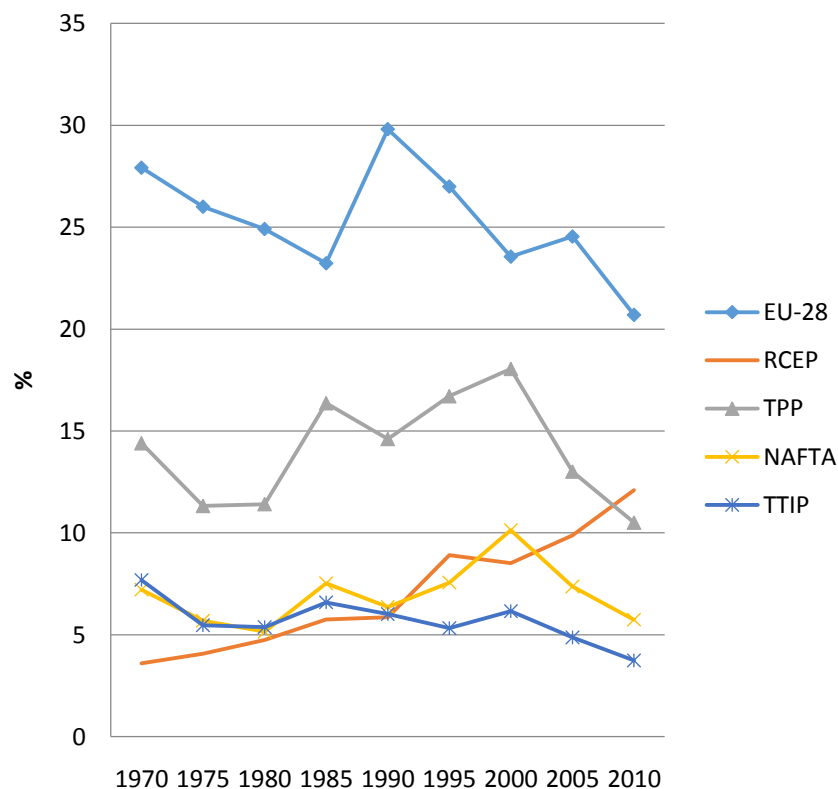
- Bali: Viktige resultater for handelsforenkling
- Samt >30 nye medlemmer, anker for handelspolitikken
- Men: Reformambisjonene er ikke oppfylt
  - Nesten enighet i 2008, men utkastene ikke lenger aktuelle
  - Toll for industrivarer og fisk; landbruk; tjenester; regelverk
- Sjømat: Planlagte tollreduksjoner i det blå
  - Toll på 2 milliarder NOK i 2014 (Gaasland 2015), WTO-avtale ville gitt reduksjon på noen hundre millioner (Melchior & Johnsen 2011)

# ”Megalaterals” – et nytt fenomen

- Økonomisk – gir andre land fordeler Norge ikke har, eller fjerner fordelene vi har
- Geopolitisk – andre har initiativet og Norge er på venteliste
- TPP (Trans-Pacific Partnership) – viktig avtale til tross for overgangsordninger og unntak
- TTIP kan bli neste

## % av verdenshandelen med varer

(Kilde: Melchior, Magma 5/2015)

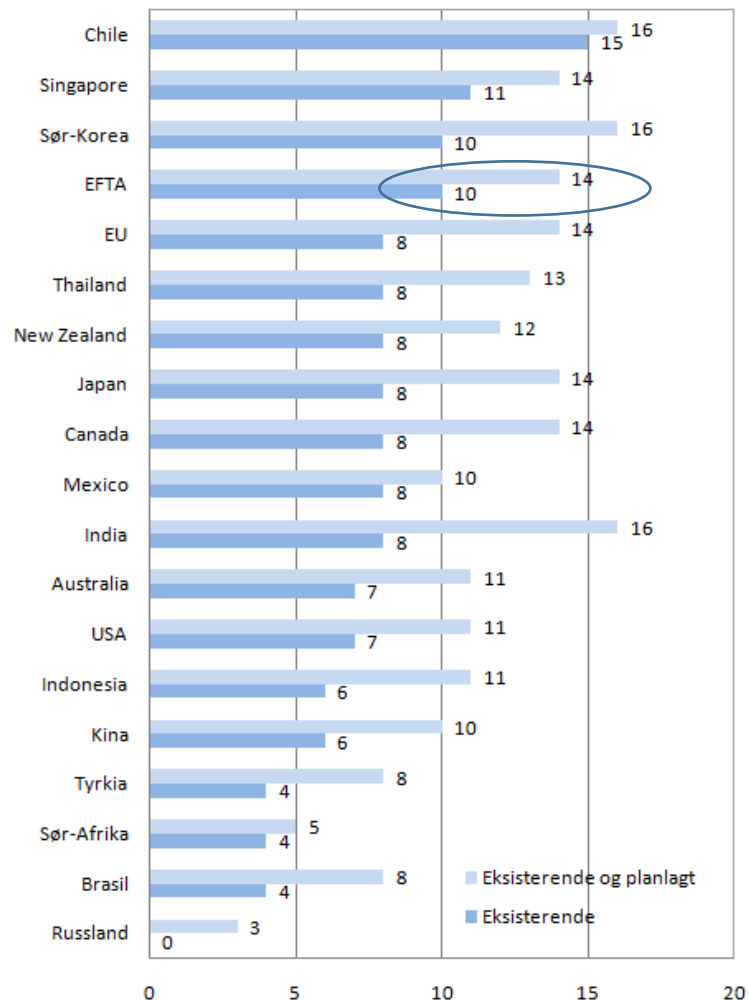


# Kappløpet for frihandelsavtaler

Figur: Melchior 2015, Magma

- EFTA bra med
- Rask utvikling, mye etter 2000
- Inter-regionale avtaler
- Norge – ikke avtaler med en del viktige land
  - Japan, Australia, USA, Indonesia, Kina, Brasil, Russland
- «Bilateralisert» handelssystem – mer krevende for små land

Figur 1: Antall eksisterende og planlagte handelsavtaler mellom 19 land og landgrupper, januar 2015



# Norge – fortsatt på Kinas hjemmesider

Men ikke helt oppdatert...

The screenshot shows the China FTA Network website. The main navigation bar includes 'Homepage', 'FTA News Release', and 'Hotlinks'. The left sidebar contains a search box and three categories of trade agreements:

- China's Free Trade Agreements**
  - China-ASEAN FTA
  - China-Pakistan FTA
  - China-Chile FTA
  - China-New Zealand FTA
  - China-Singapore FTA
  - China-Peru FTA
  - Mainland and Hong Kong Closer Economic and Partnership Arrangement
  - Mainland and Macau Closer Economic and Partnership Arrangement
  - China-Costa Rica FTA
  - China-Iceland FTA
  - China-Switzerland FTA
  - China-Korea FTA
  - China-Australia FTA
- Free Trade Agreements under Negotiation**
  - China-GCC(Gulf Cooperation Council) FTA
  - China-Norway FTA
  - China-Japan-Korea FTA
  - Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP
  - China-ASEAN FTA Upgrade Negotiations
  - China-Sri Lanka FTA
  - China-Maldives FTA
- Free Trade Agreements under Consideration**
  - China-India Regional Trade Arrangement Joint Feasibility Study
  - China-Columbia FTA Joint Feasibility Study
  - China-Georgia FTA Joint Feasibility Study
  - China-Moldova FTA Joint Feasibility Study
- Preferential Trade Agreement**

The 'Home Page > China-Norway FTA' section features an 'Overview' paragraph and a 'News Release' table. A red arrow points to the 'China-Norway FTA' entry in the 'Free Trade Agreements under Negotiation' list.

News Release	more>>
• Eighth Round Negotiation of China-Norway FTA Held in Norway	2010/09/16
• Seventh Round Negotiation of China-Norway FTA Held in Beijing	2010/03/30
• The 6th Round China-Norway FTA Talks held in Norway	2009/12/19
• The 4th Round of China-Norway FTA negotiation Held	2009/06/06
• Sino - Norway Annual Conference on Development and Cooperation 2009 Held in Beijing	2009/06/01
• The 3rd Round Sino-Norwegian FTA Talks Held in Beijing	2009/03/18
• Second Round of Negotiations on the China-Norway Free Trade Agreement Held in Beijing	2008/12/05

# Hva har vi i bagasjen

- Liten forhandlingsmakt, moderat betydning
- Begrenset administrativ kapasitet
- Lite å gi
- Tidligere øverst ved bordet
  - GATT, OEEC, EU-EFTA
- Nå: Ikke rød løper overalt
- Det trengs aktivisme, kreativitet og kunnskap

Lloyd's i en britisk utredning om EU: "... many major third countries would probably have limited appetite to engage in bilateral negotiations ... with the UK on its own, a significantly smaller country." (HME Government, 2014a, s. 44).



# Hvor viktig er handelspolitikken?

- En viktig del av næringens rammevilkår
- Diskriminerende handelspolitikk biter mer enn ikke-diskriminerende restriksjoner
  - Fordi den betyr omfordeling av markedsandeler
  - ”Elastisiteten” er høyere
- EUs nye avtaler: Vi mister fordeler i EU, og andre får fordeler som vi ikke har
  - Chile, Korea, Canada
  - USA neste?
- Ikke bare toll, men også veterinære hindringer, antidumping og ikke-tollmessige handelsbarrierer
  - Russland, Kina
  - USA: Antidumping i mer enn 20 år

## Hvor viktig er handelspolitikken (II)

- Sjømattoll på 2 milliarder NOK i 2014, 750 mill. NOK i EU (Gaasland 2015)
- Høy toll i mange nye markeder som i dag er små
- Medianverdi for fiskeritoll på verdensbasis (Melchior 2006):
  - 34% for bundet toll
  - 14% for anvendt toll (MFN-toll, uten frihandelsavtaler)
  - ”Luft i tollsatsene”
  - ”Ostetollen” – et dårlig signal
- Veterinære handelshindringer – viktig i mange markeder
  - Norge-EU: Veterinæravtalen fra 1999 uhyre viktig, vedtatt mot protester fra landbruket
  - Russland: Betydelige veterinærproblemer før sanksjonene
  - Kina: Veterinærkontroll og lisensieringspraksis
  - Naturlig at nye land bygger opp veterinærregimer

# Hvor viktig er handelspolitikken (III - tallfesting)

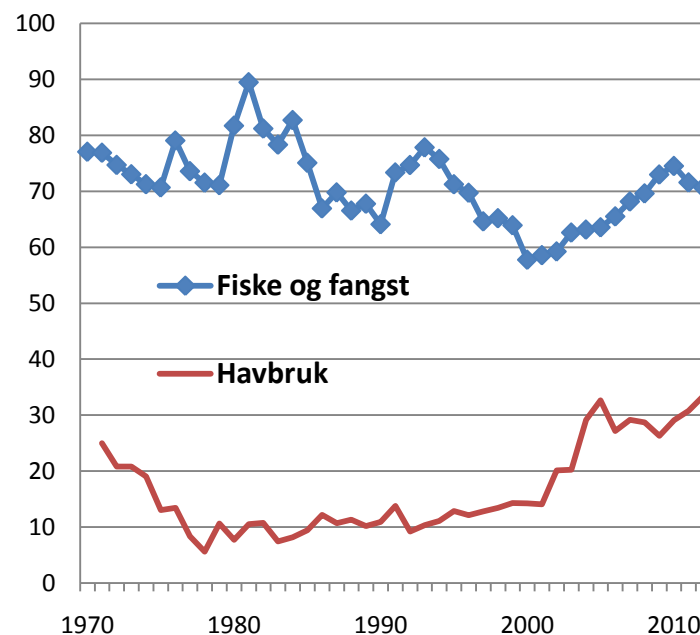
- TTIP: Norsk eksporttap for sjømat på nærmere 50 mill. USD til EU, 20 mill. USD til USA
  - Toll viktigst i EU, ikke-tariffære barrierer viktigst i USA
  - NUPI og Norstella, NUPI-rapport 7/2014
  - Tall for ”animalske produkter”, sjømat utgjør det meste
- Frihandelsavtalen EU-Canada: Norsk eksporttap på 5 mill. USD til EU, 1.1 mill. USD til Canada
  - Toll viktigst i EU, ikke-tariffære hindringer viktigst i Canada
  - Kilde: Maurseth (2015)
- Av betydning men klart mye mindre enn hva frihandel med EU ville bety
  - Melchior, Zheng & Johnsen (2009): Full eliminering av toll i alle land kunne øke eksporten med ca. 170 mill. USD i 2007
  - Eks. Melchior & Johnsen (2011): WTO-liberalisering kunne bety en halvering av tollsatsene i EU

# Veridikjeder og handelspolitikk

- Viktig nytt perspektiv: Hvor mye av et lands eksport er egentlig laget i utlandet?
- For noen land i Asia: Opp til 50%
  - For Norge: 15%
- Havbruk: Verdiskapning i % av produksjonsverdi opp fra 6 til 33%
  - Voldsom produktivitetsøkning
  - Men: Fiske og fangst rundt 70%
- Hvor mye lages i utlandet?
- Fôr vs. ferdigvarer
  - "Downstream" vs. "upstream"

Verdiskapning i % av  
produksjonsverdi, 1970-2012

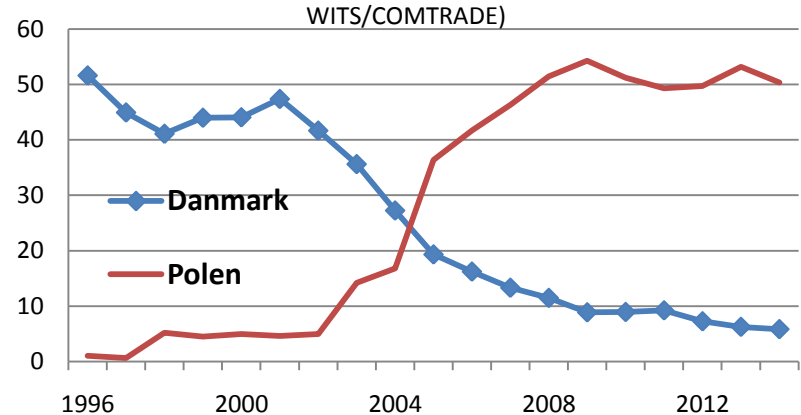
Datakilde: SSB statistikk databanken



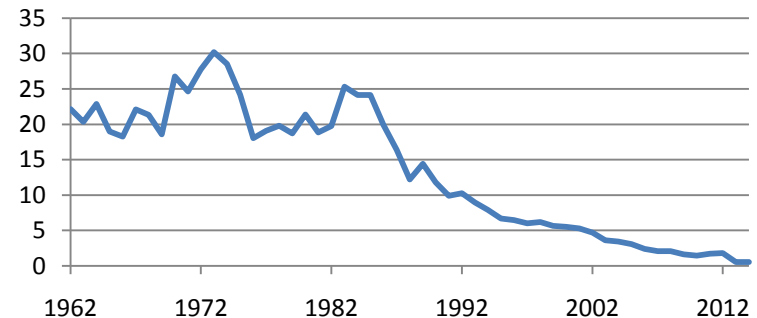
# Havbruk: Handelspolitikk og verdikjeder (II)

- Tradisjonelt fokus på ”downstream” bearbeiding
- Eksempel: EU har 2% toll på fersk laks og 13% på røkt laks
  - Danmark tok mye av bearbeidingen
  - Men så har Polen tatt over det meste
- Tollfrihet i EU: Vil hjelpe Norge men neppe et mirakel
  - Track record på bearbeiding ikke så bra

Danmark og Polen - andeler i EUs import av røkt laks 1996-2014 (Datakilde: WITS/COMTRADE)



Andel bearbeidede varer i norsk sjømateksport, 1962-2014 (Datakilde: WITS/COMTRADE)



# Havbruk: Handelspolitikk og verdikjeder (III)

- Behov for økt fokus ”upstream”
- Laksen er nesten blitt vegetarianer
- 70% av fôret vegetabilsk
- Hvor mye er importert?
- Import skjer ofte med dispensasjon fra høye landbrukstollsats
- Er det harmoni eller konflikt med landbruksregimet?

## Vegetabilske fôrkomponenter i norsk havbruk 2013 (1000 tonn) (kilde: Ytrestøyl et. al. 2014, Nofima)

Soyaproteinkonsentrat	365
Rapsolje	309
Hvete	159
Hvetegluten	99
Solsikkemel	65
Mais	29
Fababønner	25
Erter	22
Erteproteinkonsentrat	9

# Spørsmål om handels- og næringspolitikken for fôrvarer

- Er det greit at milliardhandel skjer på grunnlag av dispensasjoner fra landbrukets importvern?
  - Har dette konkurransemessige implikasjoner?
  - Er handelspolitikken en hindring for nyetablering?
- Er det grunnlag for en sterkere fôrindustri i Norge?
  - Har landbruks-Norge utnyttet markedsmulighetene i fiskefôr?
  - Tidligere en kobling gjennom Statkorn-Cermac-Ewos
  - Ewos nå amerikansk, Biomar dansk, Skretting nederlandsk
- Reises som spørsmål, ikke klare svar
  - Kunne man oppnå sterkere dynamikk ved å reformere det norske korn-regimet?
  - Et gigantisk marked rett utenfor døren

## Landbruk og fisk del II

- Med utgangspunkt i Melchior & Sverdrup (red.) (2015)
  - Omfattende dokumentasjon om norsk handelspolitikk
  - Mye om fiskerinæringen - helt siden 1200-tallet
- Sakskobling i forhandlinger – et av flere hovedtemaer
  - Før 1950 – fisk ofte byttet mot landbruk og andre saker
  - Fra 1950-tallet – den norske landbrukspolitikken konsolidert og mer restriktiv
  - Norge har systematisk forsøkt å skjerme landbruket og unngå sakskoblinger
- Handelsminister Skaug 1957: Hvorfor er fiskeboller industrivare men ikke kjøttboller (Frøland 2015)?



# Landbruk og fisk – var det en interessekonflikt?

- Svar: Ja, når vi har forhandlet med land som har eksportinteresser på landbruk
  - I GATT siden 1950-tallet (Frøland 2015)
  - I EFTA så lenge Danmark var med
  - I WTO-forhandlingene, indirekte men likevel
- Men ikke den eneste sakskonflikt
  - I forhandlinger med EU: Ressursadgang for fisk var enda viktigere
- Under EØS-avtalen: ”Institusjonalisering” svekker sakskoblingene mellom landbruk, EØS-midler og markedsadgang for fisk
  - EØS-midler og fisk: Forhandlingene avsluttet sommeren 2015, landbruk forhandles videre som eget spor

## Landbruk og fisk – interessekonflikt i handelspolitikken videre?

- Ikke bare en ”negativ” konflikt, men positivt et spørsmål om å utnytte handlingsrommet i forhandlinger
  - Få noe igjen for det vi gir på andre felter, enten det er penger eller landbruk
- Dersom Norge skal forhandle handelsavtaler med land som USA, Australia, New Zealand, Brasil vil liberalisering for landbruk med stor sannsynlighet bli et viktig tema
- EU – gradvis endring i retning av økt landbrukseksport
- Men ikke sikkert at økte kjøtt- og ostekvoter automatisk vil gi frihandel på fisk i EU
  - Tradisjonelle problemstillinger om ressurskontroll mer avklarte nå
  - Men ressursadgang fortsatt viktig – via spørsmål om investeringer

# Konklusjon

- Handelspolitikken er viktig som rammevilkår for en globalisert næring som havbruk, med eksport til mer enn 100 land
  - Handelspolitikken bør ses i et verdikjedeperspektiv – både oppover og nedover i verdikjeden
  - I den nye handelspolitikken må Norge være proaktiv for å oppnå avtaler som ivaretar sjømatnæringens interesser
  - For å få bedre avtaler bør saks kobling til andre temaer i handelsavtalene utnyttes der det er naturlig
- 